



Aplicación de Mecanismos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación en Ejidos y Comunidades

30 de julio de 2010

Reporte del proyecto “Formulación de un modelo para la aplicación eficiente de mecanismos de reducción de emisiones por deforestación y degradación en contextos de incertidumbres y dificultades institucionales para el logro de resultados a largo plazo en ejidos y comunidades”, realizado por el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C. gracias al generoso apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El contenido y conclusiones son responsabilidad de este Centro y no representan los puntos de vista o las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Contenido

Introducción y presentación	3
1. Hacia la estrategia REDD en México	6
2. Retos de integración institucional	10
3. Retos de aplicación en comunidades y ejidos	16
4. Consideraciones y recomendaciones sobre integración y coordinación.....	21
4.1 Prioridad y participación.....	22
4.2 Mandatos de política y programas.....	23
4.3 Mandatos, facultades, modelos de coordinación y competencias.....	26
4.4 Alineación y convergencia territorial de acciones institucionales.....	28
5. Convenios, contratos, derechos y obligaciones.....	34
6. Aspectos operativos del modelo de aplicación.....	36
6.1 Características generales.....	37
6.2 Alineación de políticas, manejo integrado y co – beneficios.....	38
6.3 Horizonte temporal.....	40
6.4 Obligaciones, aplicación y cumplimiento.....	40
6.5 Salvaguardas	41
6.6 Monitoreo, reporte y verificación.....	42
6.7 Derechos de propiedad.....	42
7. Consideraciones finales.....	43
Anexo 1. Relación de personas participantes en los talleres del proyecto y/o que fueron consultadas	
Anexo 2. Cartas de interés por la realización del proyecto, y Cartas de envío de los avances del Proyecto	
Anexo 3. Memorias de los Talleres	
Presentaciones (en archivos digitales)	

Introducción y presentación

El mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) se ha incorporado de lleno al debate no sólo de la mitigación en cambio climático sino también del control del cambio de usos del suelo en selvas y bosques, de la protección de la biodiversidad y de otros objetivos vinculados al desarrollo sustentable sobre todo en las comunidades rurales. El tema emergió con gran fuerza en los ámbitos donde se llevan a cabo negociaciones ambientales internacionales y en los espacios nacionales de discusión, y se colocó muy rápido en las agendas de gobiernos, organizaciones ciudadanas, instituciones académicas y otros agentes interesados o involucrados en la gama tan amplia de elementos vinculados a estas emisiones.

Como ocurre usualmente con los temas intersectoriales REDD tenía múltiples antecedentes parciales, pero no fue sino hasta 2004-2005 cuando se colocó formalmente en las discusiones de política. Su aceptación radica sobre todo en el potencial articulador que tiene para avanzar en la integración de políticas que confluyan en los propósitos de mitigación de emisiones con los de conservación y desarrollo social y productivo. En la transición hacia el REDD plus (REDD+) el mecanismo generó una verdadera movilización institucional global que ha venido facilitando el conocimiento necesario para diseñar y probar los programas piloto, mientras se negocian los acuerdos que formalicen su adopción internacional.

Este proceso se aceleró con vistas a la 16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en la que se esperan avances significativos en el tema, y en particular en México se observó atinadamente la oportunidad para formular y presentar un posicionamiento nacional, en tanto se promueven pasos concretos en los acuerdos globales del tema. Aprovechando la experiencia en políticas que se consideran un antecedente aprovechable, por ejemplo en los programas de servicios ambientales, en México ha sido posible montar una plataforma de reflexión en la que participantes de grupos sociales y ciudadanos, académicos y de otros sectores han ido perfilando, sobre todo durante 2010, las bases de una visión mexicana de REDD, que posteriormente puede convertirse en una estrategia nacional.

Dicha plataforma es el Consejo Técnico Consultivo de REDD (CTC-REDD), que junto con el Grupo de Trabajo correspondiente de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (GT-REDD), constituyen hasta ahora los espacios público – ciudadanos que orientan el despliegue de este mecanismo, que tiene todos los componentes para volverse un instrumento innovador de la política ambiental. El vínculo concreto entre el problema global por excelencia que es el cambio climático, con el control de la deforestación y la degradación de bosques y selvas, y la protección de la biodiversidad asociada a estos ecosistemas, está encontrando una solución virtuosa, y a la vez las instituciones están viendo en esta respuesta una nueva oportunidad para

integrar acciones gubernamentales que siguen dispersas. Por ello REDD puede verse hoy como un caso emblemático de la construcción, complementación o innovación de políticas públicas bajo esquemas participativos y de estrecha relación entre ámbitos nacionales y globales.

Sin embargo, son múltiples los problemas a los que hay que buscar soluciones para que este mecanismo realice sus potenciales. Uno de ellos tiene relación con las dificultades locales, tanto de integración de políticas como de aplicación en las comunidades, y esta fue la motivación para que el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C. (CEIBA) propusiera a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el proyecto “Formulación de un modelo para la aplicación eficiente de mecanismos de reducción de emisiones por deforestación y degradación en contextos de incertidumbres y dificultades institucionales para el logro de resultados a largo plazo en ejidos y comunidades”.

A partir de las dificultades institucionales, ambientales y agrarias locales para la aplicación de REDD en las condiciones específicas de los bosques y selvas de ejidos y comunidades en México, el proyecto estableció como objetivo proponer un esquema integrado de aplicación *ad-hoc* a las peculiaridades de organización y manejo, y específicamente, a través de modelos de acuerdos, convenios o esquemas cuasi contractuales a largo plazo que sean factibles de adoptarse entre instituciones públicas, organizaciones locales y otras figuras, y que pueda considerarse en el proceso de definición de las políticas mexicanas para la aplicación de mecanismos de REDD.

El mecanismo de REDD sin duda podrá jugar un papel relevante en la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, pero su potencial más amplio radica en la posibilidad de articular otras facetas de la sustentabilidad, entre ellas la del desarrollo social y comunitario y la diversificación de alternativas de conservación de biodiversidad, suelos, agua, paisajes y otros recursos y bienes o servicios ambientales. Por ello supone un reto de transversalidad de políticas y de buena relación intergubernamental. Su requisito *sine qua non* será que los propietarios o poseedores mantengan sus selvas y bosques permanentemente con el grado de integridad requerido y acordado, lo cual remite a las incertidumbres y dificultades sociales, económicas, institucionales y de otros tipos que ya existen para la protección de bosques y selvas en México, en los ejidos, comunidades y grandes o pequeñas propiedades privadas.

La aplicación de los mecanismos de REDD será exitosa, por tanto, sólo si se ofrece certidumbre en el cumplimiento de los compromisos de largo plazo, lo que enfrenta dificultades de organización pero también de diseño e integración de los instrumentos de política para la valorización de selvas que se requieren en la perspectiva de asegurar incentivos para la conservación. El reto que supone una adopción eficiente y eficaz de estos mecanismos tiene relación con los procesos estructurales asociados al cambio de uso de suelo en bosques y

selvas, y no sólo a los aspectos institucionales, pero la forma que éstos últimos adopten sin duda será relevante para asegurar un resultado exitoso a largo plazo.

Esta es la razón por la que este proyecto de CEIBA apoyado por USAID destaca los aspectos institucionales, y se centra en el contrato con el cual las organizaciones ejidales y comunales, las instituciones y otros posibles agentes buscarán asegurar el cumplimiento de los programas de reducción de emisiones por deforestación y degradación de manera consistente con un control sustentable económica y socialmente del cambio de uso del suelo. Parece conveniente que las alternativas de REDD consideren suficientemente los riesgos institucionales que supone su adopción en ejidos y comunidades, sobre todo en lo que se refiere a la certidumbre de largo plazo por las fallas de cumplimiento y de aplicación.

Gracias a este proyecto CEIBA ha podido participar activamente en el CTC-REDD y está en condiciones de contribuir activamente a la formulación de una estrategia nacional sobre el tema. En el intenso proceso que durante 2010 se ha vivido en el tema, los avances parciales del proyecto se han ido aportando a las discusiones, y esperamos seguirlo haciendo en lo que sigue.

Como parte del proyecto se realizaron dos talleres en los que se contó con la intervención de una extensa lista de invitados de primer nivel que expusieron generosamente sus conocimientos del tema. La relación completa se encuentra en la parte final del informe, y a todos ellos les extendemos nuevamente nuestro reconocimiento.

Agradecemos especialmente a Sergio Graf, Sergio Madrid, Ricardo Hernández, Javier Warman, Julia Carabias y Leonel Iglesias las presentaciones que prepararon y expusieron en los talleres. Como probablemente este informe no refleja adecuadamente la riqueza de las intervenciones y los debates de los dos talleres, en los anexos se encuentran las presentaciones completas, así como las síntesis de las discusiones en las relatorías.

También agradecemos a la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), así como al Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), el interés que mostraron en el proyecto. Por parte del CBMM, además, Pedro Álvarez I., Xóchitl Ramírez y Rafael Obregón estuvieron siempre dispuestos a dar opiniones y responder consultas a partir de su experiencia en ejidos y comunidades de Chiapas.

También agradecemos el apoyo y orientaciones del personal de Abt, que siempre se mostró dispuesto no sólo a orientar la gestión administrativa del proyecto sino también a facilitar información y documentos. Por parte de CEIBA, en el proyecto intervinieron Enrique Provencio, Antonio Azuela y Rosaura Cadena. Elsa Cadena tuvo a su cargo los trámites y labores de apoyo.

1. Hacia la estrategia REDD en México

El proceso para incorporar en las políticas el mecanismo REDD, y para diseñar o ajustar los medios de su aplicación, es un ejemplo emblemático y en curso de una construcción, complementación o innovación de políticas públicas. Aunque en dicho proceso se están incorporando o reformulando disposiciones y elaboraciones programáticas ya existentes, en buena medida se trata de una *acción constitutiva* que eventualmente puede desembocar en una nueva variante en el abanico de instrumentos para la sustentabilidad. No es tan relevante distinguir si REDD es o no una nueva política, pues forma parte de un conjunto más amplio de iniciativas asociadas a la mitigación o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y como tal se prefiguraba al menos desde el Protocolo de Kioto, pero sobre todo desde la conferencia de las partes (COP) de Montreal (COP 11) en 2005¹. Desde entonces se ha venido desplegando una intensa elaboración técnica sobre el tema.

Luego de la COP 13 de Bali, en 2007, iniciaron los esfuerzos en México para contar con una estrategia nacional. El tema no alcanzó a ser considerado en el Programa Nacional de Medio Ambiente 2007-2012², aunque sí destacó las oportunidades tanto de conservación de carbono forestal como de mitigación en vegetación y uso del suelo. El tema ya fue incluido, de forma general, en el Programa Institucional 2007 – 2012 de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)³ sobre todo en cuanto al desarrollo de diagnósticos y escenarios de reducción en el marco del cumplimiento de compromisos internacionales. Posteriormente, en el transcurso de 2008 y 2009 el tema se iría interiorizando como parte del proceso de formulación del Programa Especial de Cambio Climático (PECC) y se iría interrelacionando con otras áreas de la política forestal y de la estrategia de conservación de la biodiversidad. En el PECC quedaron establecidas diferentes metas de mitigación vinculadas a REDD⁴.

Las elaboraciones para la aplicación de una estrategia de REDD en México desde 2007 corrieron a cargo de la CONAFOR, en tanto institución o punto focal del tema, como parte de las actividades del Comité Técnico Consultivo de Servicios Ambientales del Bosque. Dentro de este Comité operó el Grupo Coordinador REDD para la consulta y formulación de una estrategia nacional, con instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y centros académicos. Posteriormente, a fines de 2009, este Grupo Coordinador se trasladó a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) como uno de sus grupos de trabajo. A inicios de 2010 el esfuerzo para la construcción de una estrategia nacional REDD cobró más impulso luego de que el Acuerdo de Copenhague, de la COP 15, incluyera el reconocimiento al rol de la

¹ Holloway V. y E. Giandomenico, 2009. "The history of REDD Policy". Carbon Planet White Paper.

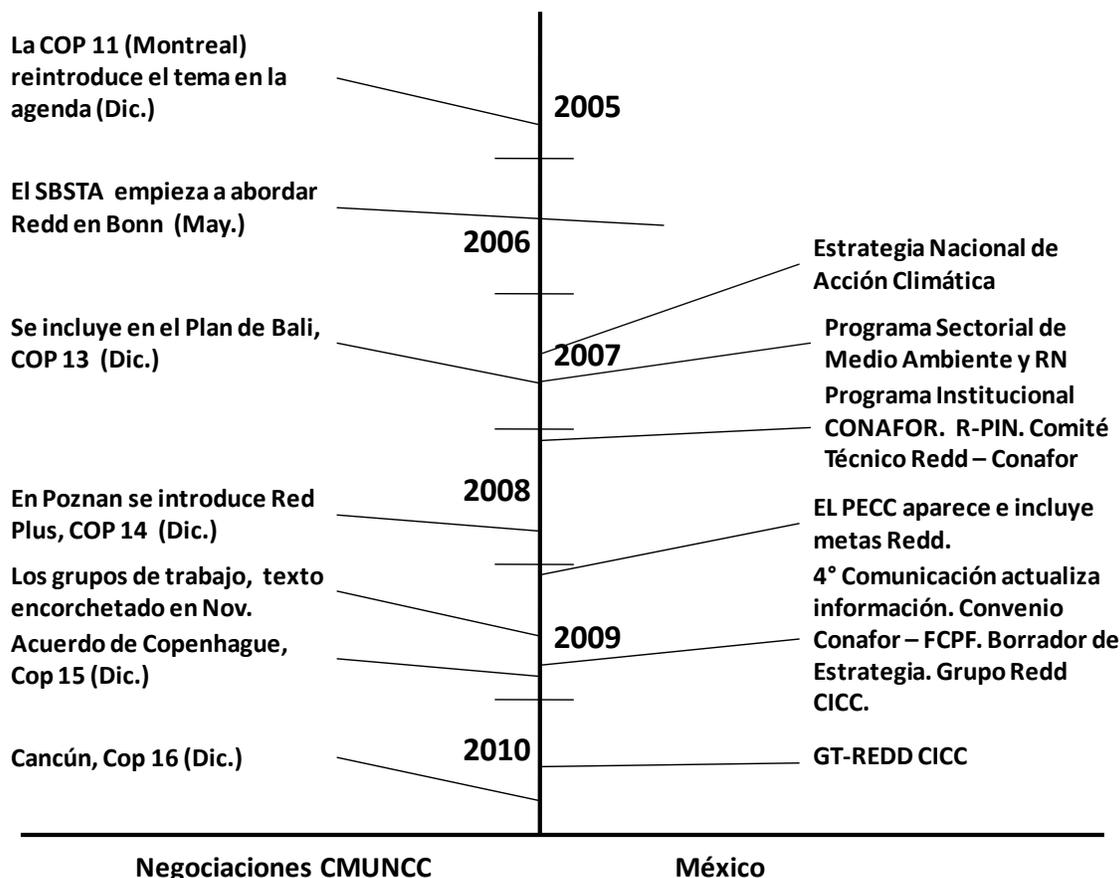
² SEMARNAT, 2009. "Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012". *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2008.

³ CONAFOR, 2008. *Programa Institucional 2007 – 2012*. Ver sobre todo pp. 36 y 39.

⁴ SEMARNAT, 2009. "Programa Especial de Cambio Climático". *Diario Oficial de la Federación*. Agosto 28 de 2009. Ver sobre todo pp. 12, 63, 64 y 81.

deforestación y la degradación forestal en la mitigación de emisiones y la necesidad de acelerar la aplicación de mecanismos REDD movilizándolo los recursos necesarios hacia los países en desarrollo⁵.

Fig. 1. HECHOS RELEVANTES DE REDD 2005 – 2010⁶, GENERALES Y EN MÉXICO



Tratándose de un tema claramente orientado por iniciativas y negociaciones internacionales, los temas clave de REDD en México corresponden a los discutidos en los grupos de trabajo en los que se aborda el tema en la Convención Marco de Cambio Climático. Dichos temas serían⁷: 1) Objetivos y ámbitos (o lo que debe ser incluido en REDD); 2) medios de implementación; 3)

⁵ UN-UNFCCC, 2009. Acuerdo de Copenhague. FCCC/CP/2009/L.7, 181209, punto 6.

⁶ Basado en Holloway V. y E. Giandomenico, 2009. "The history of REDD Policy". Carbon Planet White Paper, para la sección de negociaciones; para México, basado en Iglesias, L., 2009, "Oportunidades para la mitigación de impactos del cambio climático en el subsector forestal". IV Reunión Nacional de Innovación Agrícola y Forestal. Saltillo, Coah. 19-24 de oct. De 2009, y en información pública.

⁷ *Ad hoc working group on long-term cooperative action under the Convention*. Resumed seventh session Barcelona, 2.6 November 2009, Non-paper No. 391,2. 05/11/2009 @ 19.00. Contact group on enhanced action on mitigation and its associated means of implementation. Subgroup on paragraph 1(b) (iii) of the Bali Action Plan (Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries).

medición, reporte y verificación de acciones (monitoreo); 4) medición, reporte y verificación de los apoyos y formas y tipos de financiamientos; y 5) arreglos institucionales, más el papel de las comunidades locales en el diseño, aplicación y otros.

En todos los grandes temas continuarán seguramente las negociaciones, pero mientras tanto, como es el caso de México, en muchos países las autoridades nacionales siguen avanzando en el diseño de estrategias nacionales que les permitan iniciar estrategias piloto o de gran alcance que sean compatibles con políticas e intereses nacionales, y que se articulen con instrumentos ya existentes.

Cuadro 1. Elementos para una estrategia REDD en México		
<i>Temas generales</i>	<i>Elementos clave</i>	<i>Principales opciones en curso</i>
Marco	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué es elegible? 2. ¿Cuáles actividades? 3. ¿Qué modalidades de secuestro de CO₂? 	“Deforestación y Degradación Forestal, incluyendo el mejoramiento de sumideros de carbono (REDD+MFS)”.
Nivel de referencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se medirá? 2. ¿De qué periodo? 	“Línea de base histórica, preferentemente observando los últimos diez años”.
Distribución	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿De dónde a quiénes irá el dinero? 2. ¿Qué activos serán recompensados? 3. ¿A qué escala? 	Indefinida, pero en consideración el programa de servicios ambientales y otros programas.
Financiamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Origen del financiamiento 2. ¿Mecanismos múltiples? 	Mercado directo y fondo voluntario
Impactos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Efectivo ambientalmente? 2. ¿Económicamente eficiente? 3. ¿Distribuido equitativamente? 4. ¿Políticamente factible? 	
Escala	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cobertura 	La cobertura es voluntaria según el país. “Los procesos sub-nacionales para algunos

		países pueden constituir un paso intermedio hacia el nivel nacional”.
Monitoreo		“La contabilidad o bonos de créditos sería nacional, con un sistema con metodologías compatibles a nivel subnacional”
Fuentes: L. Iglesias, J. A. Alanís, G. Ramírez (CONAFOR) y B.H.J. de Jong (Ecosur), 2009. “Las ideas de México sobre la preparación de la estrategia REDD”. Diálogo Global: Desarrollo de una propuesta de preparación REDD para el PCPF. Agosto 13-14, 2009. CONAFOR, 2009. “Estrategia nacional REDD” [en preparación]. Coordinación General de Producción y Productividad Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque. Noviembre de 2009 (la tercera columna y los entrecomillados provienen de esta última fuente).		

Parece existir acuerdo en la adopción de un enfoque prudente, flexible y en etapas como las siguientes:

- I) Formulación de una estrategia nacional, con mecanismos de participación y diálogo con grupos interesados, proyectos piloto, desarrollo de capacidades y con mezclas de financiamiento nacional, donativos de organismos financieros y otras fuentes;
- II) Aplicación de políticas y medidas derivadas de la estrategia nacional de REDD, que en principio deberían ligarse a los fondos y mecanismos financieros multilaterales probables;
- III) Operación plena de un sistema global REDD con financiamiento de mercado y no mercado, contabilidad de emisiones y cumplimiento vinculante de monitoreo, reporte y verificación.⁸

Junto con esta transición, que supone un cambio a mediano y largo plazos, las siguientes serán las opciones críticas:

- a) *Opciones de elegibilidad* de las actividades a considerar y marco de aplicación.
- b) *Opciones de financiamiento*, aún en discusión y que se esperaba fueran definidos en la COP 15, pero que en todo caso al parecer tienden hacia un sistema de fuentes internacionales mixtas y fondos nacionales, que en la etapa III suponga flujos sostenidos

⁸ Meridian Institute, 2009. Reducción de emisiones de la deforestación y degradación de bosques (REDD): reporte de evaluación de opciones (www.RED-OAR.org).

hacia los países en desarrollo que asuman metas comprobables de control de la deforestación.

c) *Opciones de establecimiento de niveles de referencia*, y de monitoreo, reporte y verificación.

d) *Opciones de intervención efectiva* de comunidades locales y grupos indígenas⁹. Para los casos de países que, como es el caso de México, la mayor parte de las zonas con cobertura vegetal relevante para REDD pertenecen a grupos indígenas, campesinos y pequeños productores pobres, y REDD se ve como una oportunidad de convergencia de recursos financieros y de proyectos sinérgicos con el desarrollo social y la protección ambiental, siempre y cuando se sostengan a largo plazo los compromisos de control en el cambio de uso de suelo y otras causas de la deforestación. La intervención de dichos grupos se observa como condición de éxito de las estrategias, pero también supone cambios a todos los niveles que garantice el cumplimiento de dichos compromisos.

De acuerdo al esquema de tres etapas, México se encuentra claramente en la primera de ellas¹⁰, con avances considerables en el diseño, y ya con considerables avances de una estrategia (ver fig. 1). La opción mexicana se ha inclinado por un marco amplio de actividades elegibles, con una estrategia basada en la batería instrumental de los programas forestales, ambientales, agropecuarios e incluso sociales, un monitoreo basado en el inventario nacional forestal, y un involucramiento progresivo de autoridades estatales y grupos de propietarios.

La estrategia estaría conducida por una institución nacional, seguramente la CONAFOR, a cargo de la promoción y administración de la reducción de emisiones, medidas según los estándares acordados en el Comité Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), con un sistema de pagos flexible alineado con reducción de emisiones, protección de la biodiversidad y reducción de la pobreza, y que se vaya consolidando con proyectos piloto. En el largo plazo el sistema haría transitar al sector forestal de emisor a sumidero de carbono¹¹.

2. Retos de integración institucional

Siendo la estrategia intersectorial e integrada la opción general en México—sobre todo en lo que se refiere al marco amplio de actividades, la estrategia operada con los instrumentos forestales, ambientales, agropecuarios y sociales—existe un primer reto que se refiere a las capacidades de integración y coordinación interinstitucional federal, y entre autoridades

⁹ Ibid.

¹⁰ Ramírez, G. 2009. Retos y oportunidades de mitigación en el sector forestal. Coordinación General de Producción y Productividad, Gerencia de Servicios Ambientales del Bosque. Presentación. Lámina 18. Julio de 2009.

¹¹ Iglesias, L, J. A. Alanís, G. Ramírez (CONAFOR) y B.H.J. de Jong (Ecosur), 2009, op. cit.

nacionales, estatales y locales. El reto tiene relación con la transversalidad de las políticas y también con la integración operativa de las mismas.

La necesidad de integración y coordinación interinstitucional para superar eficazmente los retos de la protección ambiental, y luego del desarrollo sustentable, ha sido un tema recurrente en el debate de las políticas. Existen al menos tres dimensiones del problema relacionadas con: 1) los diseños interinstitucionales, 2) los mecanismos de vinculación, y 3) la operación integrada de programas y acciones¹². Se han señalado otras fallas de coordinación e integración en diferentes estudios, por ejemplo en el análisis de Capacidades para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹³, o en el estudio del mismo PNUD sobre capacidades nacionales para la aplicación de tres convenciones internacionales¹⁴, pero aquí se destacan las señaladas por considerarse que son más pertinentes para el caso de REDD.

Cuadro 2. Tres dimensiones principales del reto de la integración institucional para REDD y 9 elementos asociados a la transversalidad, la coordinación y la operación integrada	
1. Diseños interinstitucionales – transversalidad	1.1 Prioridad, jerarquías, autoridad y liderazgos compartidos en la promoción
	1.2 Mandatos de política y asignación de facultades entre organismos públicos
	1.3 Coherencia del marco global vinculante y las políticas nacionales
2. Mecanismos de vinculación - coordinación	2.1 Pertinencia y eficiencia de los espacios de interacción
	2. 2 Instrumentos normativos de coordinación
3. Operación integrada – integración vertical	3.1 Distribución de competencias entre órdenes de gobierno
	3.2 Alineación y convergencia territorial de acciones institucionales segmentadas
	3.3 Interacción e intervención de espacios institucionales y agentes locales

¹² SEMARNAP, 2000. La gestión ambiental en México.

¹³ Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009. México: Capacidades para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad

¹⁴ PNUD, 2006. Capacidades y sinergias: el desafío ambiental de México.

Opciones de política orientadas según un REDD plus exigen un grado mayor y creciente de transversalidad en las tres dimensiones señaladas (cuadro 2) de diseño, mecanismos y operación. En otras experiencias de acción constitutiva de políticas, como la que viene ocurriendo recientemente en REDD, el diseño novedoso aplicado con esquemas institucionales convencionales ha generado resultados ineficientes. Esto mismo podría ocurrir con un REDD que supone una forma diferente de intervención entre instituciones ambientales, agropecuarias y sociales que actualmente disponen de instrumentos que eventualmente podrían alinearse y acoplarse.

Asumiendo *a priori* que una política REDD estaría apoyada e impulsada por los niveles más altos de autoridad, y que ésta se delegaría y asumiría jerárquicamente de forma eficiente, el alineamiento intersectorial en el diseño interinstitucional supone al menos la revisión de los siguientes aspectos:

1.2.1) revisión de los programas sectoriales e institucionales aprobados entre 2007 y 2008 y que no alcanzaron a incluir la REDD, con vistas a su alineamiento al Programa Especial de Cambio Climático y a la estrategia nacional de REDD;

1.2.2) la congruencia de las facultades de las instituciones involucradas en programas REDD, de acuerdo a los mandatos de ley, de los reglamentos y de las reglas anuales de operación; eventualmente, examinar la posibilidad de reglas propias para REDD compartidas entre instituciones;

1.2.3) una programación y ejercicio presupuestal alineado en montos, calendarios y modalidades de aplicación a los objetivos REDD plus, que propicien la articulación de bolsas económicas a la altura de los requerimientos que exigirá una REDD según las estimaciones de financiamiento, y probablemente con previsiones multianuales, y

1.3.1) un mecanismo interinstitucional de seguimiento de los posibles compromisos globales de REDD en el que se compartan tareas de monitoreo y evaluación.

Atendidos estos aspectos de transversalidad e inter institucionalidad federal, es posible que en los mecanismos de vinculación y coordinación al menos sea necesario revisar elementos como los siguientes:

2.1.1) Reexaminar la pertinencia y funcionamiento de las comisiones intersecretariales, que se han generalizado como la forma de coordinación para enfrentar procesos comunes a diferentes instituciones. Si bien las experiencias son muy diversas, el reto de una política de REDD lleva el diseño y funcionamiento de dichas comisiones a un nivel más elevado de exigencia, y probablemente a otro orden de jerarquía administrativa.

2.2.1 Revisar los instrumentos jurídicos que otorgan formalidad a los mandatos de vinculación entre instituciones. En la mayoría de los casos, éstos se refieren a convenios de coordinación o colaboración y acuerdos generales, que no propician la convergencia operativa por la debilidad de los mecanismos para asegurar criterios comunes en la aplicación de los programas. En el mismo sentido de las agendas compartidas señalado en el tema de las comisiones intersecretariales, podrían ser aplicables mandatos de vinculación asociados a sistemas de seguimiento y control.

El espacio de coordinación al que se ha adscrito REDD, es decir, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, podría ser ineficiente para coordinar tareas operativas como las que supone la política de REDD. Aún cuando se abordara en un grupo de trabajo específico supondría la adopción de decisiones operativas cuya funcionalidad se podría ver entorpecida por las capacidades de decisión de los integrantes de grupos de trabajo, los tiempos de decisión y otros aspectos.

Entre las opciones, podría estar la de avanzar hacia un modelo más basado en la idea de *agenda compartida*, en el sentido de sistema institucional o herramienta para organizar, asignar prioridades, dar seguimiento y evaluar metas y acciones concertadas entre instituciones¹⁵. Otra podría acercarse al modelo de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, cuyas responsabilidades, a diferencia de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, están establecidas por ley para formular y coordinar políticas, con una presidencia rotatoria, un secretariado ejecutivo permanente, diferentes comités y consejos, entre otros rasgos¹⁶. En todo caso, podría considerarse un modelo más *ad-hoc* tanto de organismo coordinador como de sistema de gestión, aún cuando alguna institución como la CONAFOR tuviera un mandato explícito en el tema.

Las fallas de integración y transversalidad han sido señaladas insistentemente como uno de los principales obstáculos a la sustentabilidad por parte de muchos participantes en el estudio y la aplicación de políticas¹⁷. Aquí sólo se plantean algunos puntos que se consideran especialmente relevantes en el tema de REDD.

Por lo que se refiere a las cuestiones de operación integrada o de integración vertical, de las instituciones federales con las estatales y locales, y con las organizaciones y comunidades, en

¹⁵ SEMARNAT, 2009. Logros de la instrumentación de la estrategia de transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable en la Administración Pública Federal (APF) en 2008.

¹⁶ "Ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados". *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 2005.

¹⁷ González G. E. 2009. *Tendencias y oportunidades de la sustentabilidad en México*. Universidad Autónoma de Nuevo León – Plaza y Valdez.

algunos de los avances de la estrategia de REDD se ha señalado la orientación de involucrar a los gobiernos estatales, de acuerdo a la distribución de competencias establecida en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en su artículo 13 específicamente¹⁸. Ya precisada esta intervención de los gobiernos estatales, y probablemente de municipios, sería necesario atender algunos retos más operativos, entre ellos los siguientes:

3.2.1 La alineación y convergencia territorial de acciones institucionales segmentadas no está asegurada en una estrategia de REDD, sobre todo si la resultante es de REDD plus. Los tiempos de maduración de las acciones ambientales frente a las agropecuarias y las sociales, por ejemplo, junto con las delimitaciones espaciales tan diversas que suponen, para mencionar sólo dos aspectos, implican procesos de gestión muy heterogéneos.

En general sigue predominando una fragmentación de esfuerzos públicos, sinergias muy limitadas entre programas potencialmente convergentes, y en ocasiones duplicidades y hasta programas divergentes o contradictorios en los mismos espacios regionales. Estos casos se siguen presentando al menos en las áreas clave para el éxito de REDD, como lo muestran algunas evaluaciones tanto de diseño como de desempeño elaboradas en años recientes bajo las directrices de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, entre otras las del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria¹⁹, y de varios de la Comisión Nacional Forestal, como el Programa de Desarrollo Forestal²⁰.

También existen casos específicos que a pesar de su modesta escala y alcances territoriales, están operando de manera integrada, como podría ser el Programa de Desarrollo Regional Sustentable de Marqués de Comillas, operado desde 2008 de forma conjunta entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM) de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), y el Gobierno del Estado de Chiapas, y que si bien enfrenta diversas dificultades, se sostiene como una experiencia de integración intersectorial e intersecretarial con una coordinación efectiva y una operación integrada territorialmente para un desarrollo rural sustentable (fig. 2), con un marcado énfasis en el control del cambio de uso del suelo²¹.

¹⁸ "Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable". *Diario Oficial de la Federación*, 25 de febrero de 2003.

¹⁹ CONEVAL, 2008. Informe de la evaluación específica de desempeño de Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.

²⁰ CONEVAL, 2008. Informe de la evaluación específica de desempeño de Programa de Desarrollo Forestal.

²¹ Ceiba-USAID, 2009. *Informe final del estudio sobre la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sustentable CBMM-CONABIO-SAGARPA en la región de Marqués de Comillas, Chiapas.*

Fig. 2. Componentes y relaciones principales consideradas a partir del Programa de Desarrollo Regional Sustentable de Marqués de Comillas y de su operación territorial



Los siguientes son algunos elementos que parecen facilitar la alineación y convergencia territorial de las acciones de las instituciones federales y locales, en su interacción con comunidades y grupos: la existencia de propósitos comunes y precisos, acordados bajo instrumentos de coordinación bien establecidos; un apoyo explícito y renovado de alto nivel por parte de las instituciones participantes; metas claras, consistentes, con indicadores bien diseñados; medios de control y evaluación efectivos que retroalimenten los programas de un ciclo a otro, y ejercicios presupuestales oportunos con impacto claro en las metas pero también con incentivos directos a los participantes.²²

Estos elementos parecen estarse previendo en la preparación de la estrategia de REDD, y a ellos habría que agregar otros relacionados sobre todo con la aplicación o formulación de ordenamientos comunitarios o regionales, como elemento clave que facilita la alineación y convergencia institucional.

En lo que se refiere a los espacios institucionales de aplicación, REDD podría considerar la complementación tanto de figuras existentes, como de grupos técnicos y sistemas para

²² Ibid.

asegurar la aplicación y el monitoreo. Las capacidades de las instituciones federales actualmente no son complementarias, ni siquiera entre las que tienen una misma dependencia coordinadora, por ejemplo entre Comisión Nacional del Agua y CONAFOR dentro de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y una estrategia REDD difícilmente puede ser soportada por una sola institución en todo el país. En especial, y si se concreta una estrategia que integre dimensiones agropecuarias con ambientales para frenar cambios de uso del suelo, convendrá revisar las posibilidades de complementación entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la CONAFOR a través de los Distritos de Desarrollo Rural, estructuras diseminadas prácticamente por todo el territorio, sobre todo en las regiones en las que es más notoria la insuficiencia de infraestructura de las instituciones ambientales.

3. Retos de aplicación en comunidades y ejidos

En un corto plazo REDD ha pasado de ser observada como un instrumento más de mitigación de gases de efecto invernadero y un medio de captación de recursos financieros internacionales, a una oportunidad novedosa de promoción del desarrollo sustentable, no sólo en comunidades forestales sino espacios más amplios de México. Se trata de un viraje notable que no sólo ayuda a equilibrar prioridades entre naciones, sino a integrar instrumentos que atañen a las diversas dimensiones de la sustentabilidad.

La relevancia de REDD, en consecuencia, proviene no sólo del elevado potencial del sector agropecuario (cambio de uso del suelo y agricultura) en la mitigación, equivalente al 16.4 % de las emisiones de CO₂e según el inventario más reciente²³, o del bajo costo relativo que representa en comparación con otras opciones de mitigación²⁴, sino también y quizá sobre todo de los beneficios sinérgicos para el desarrollo social, ambiental y económico del mundo rural mexicano de forma directa, y también de los beneficios adicionales por servicios ambientales para el resto de la sociedad. De ahí que el interés en REDD esté más que justificado.

Sin embargo, es válido llamar la atención sobre otro de los retos de REDD, que tiene que ver con algunos aspectos de aplicación y cumplimiento en las condiciones específicas de la sociedad mexicana, y que podrían ser subestimados al encontrarse al final del ciclo de diseño y ejecución de cualquier estrategia. El debate global de REDD ha considerado abiertamente los problemas de aplicación, sobre todo en lo referente a la participación de las comunidades propietarias de los recursos forestales, y del mismo modo en México han sido tomados en cuenta. Aquí se

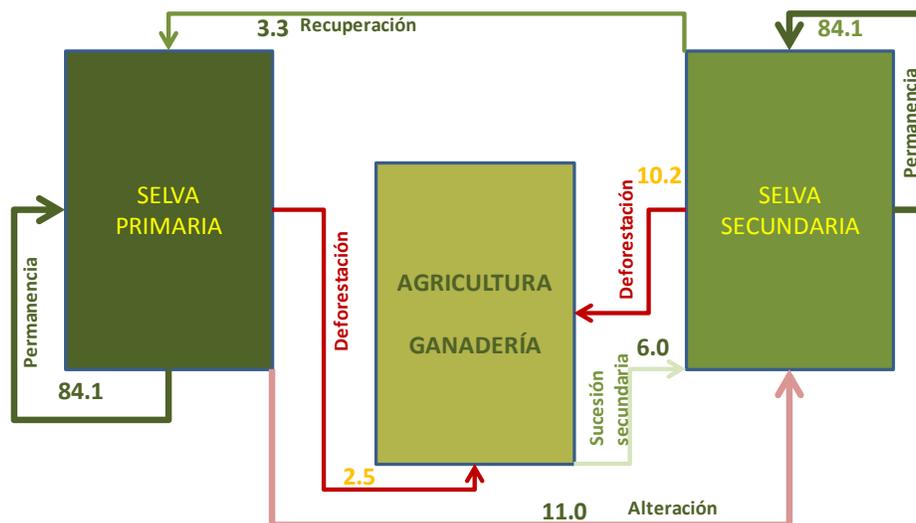
²³ Instituto Nacional de Ecología - SEMARNAT, 2009. *México. Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.*

²⁴ Galindo, L. (Coord.), 2009. *La economía del cambio climático en México.* Gobierno Federal.

consideran sobre todo los posibles problemas de aplicación derivados tanto de dificultades institucionales como de condiciones de cumplimiento por parte de los propietarios.

Se parte de recordar que las principales causas del cambio de uso de suelo tienen relación con problemas estructurales de gran envergadura, y sobre todo, en el caso de las selvas primarias, con la transición hacia agricultura y ganadería pasando previamente por selvas secundarias (fig. 3). El proceso sigue siendo particularmente intenso en regiones muy relevantes para REDD, como la del Marqués de Comillas, a la que se prestará atención particular en este proyecto Ceiba-USAID. En esta región, para el periodo 1997 – 2005, se ha documentado una tasa de deforestación anual de 4.8 %, con un aporte relativo a las emisiones de CO₂ 15 veces mayor en comparación con la proporción de territorio que la región ocupa frente al país²⁵. Para algunos ejidos de la región, para el periodo 2000 – 2007 se ha documentado una tasa de deforestación de 3% promedio anual²⁶, y en otros trabajos se ha mostrado cómo esta región tiene una tasa de deforestación tres veces mayor a la de otras regiones que también son prioritarias para la conectividad biológica²⁷.

Fig. 3. Cambio de uso de suelo de selva primaria a otra condición entre 1993 y 2002. Probabilidad (%) de permanecer o de cambiar a otra condición.



No se incluye la probabilidad de permanencia de agricultura a ganadería ni sus posibles cambios a otros usos. A partir de Semarnat 2009. Informe de la situación del medio ambiente en México edición 2008.

²⁵ Castillo, M. A. 2009. "Laboratorio de Análisis de Información Geográfica". El Colegio de la Frontera Sur. Presentación gráfica.

²⁶ Carabias, J., P. Meli y G. Hernández, 2007. *Reforestación y Restauración Ecológica de siete Ejidos de las Márgenes del río Lacantún, al sur de la Reserva de la Biosfera Montes Azules*. Informe técnico, Corredor Biológico Mesoamericano, CONABIO.

²⁷ Mora, F. 2008. "Caracterización de la cobertura vegetal en el CBM-M: patrones espaciales en la pérdida y fragmentación de bosques". En Centro GEO-CBMM. 2008. *Importancia del capital ecológico de la región del CBMM-M*. CONABIO-CBMM, serie Conocimientos.

En regiones como ésta la tendencia es muy diferente a la expuesta en los análisis recientes vinculados a la formulación de la estrategia de REDD, en los que se registra que para el periodo 2000 – 2005 la tasa anual de deforestación en bosques era de 0.35% anual, y para el periodo 2005 – 2010, de 0.24% anual²⁸. Esto llama la atención, por lo menos, sobre la necesidad de considerar estrategias diferenciadas de REDD de acuerdo a las tendencias recientes de deforestación, y no considerar un modelo único de aplicación generalizada, y sobre todo remite a la necesidad de considerar con más cuidado los criterios para determinar costos de oportunidad por la retención de CO₂ que sean suficientemente poderosos para cambiar dichas tendencias.

Hasta ahora, en el debate mexicano sobre REDD parece haberse establecido la idea de que los estímulos asociados a REDD no deben tener como guía única los precios de mercado del carbono, sino referencias múltiples asociadas a las condiciones de vida, costos de conservación, opciones de aprovechamiento sustentable y otros factores indispensables para frenar los cambios de uso del suelo, y sobre todo parece afianzarse la opinión de que una estrategia de REDD y de deforestación cero no debe considerarse como excluyente del aprovechamiento sustentable sino basarse en combinaciones adecuadas de uso diversificado, y que a esto debería ajustarse un diseño compatible con las causas estructurales del cambio de uso de suelo.

Junto a estas dos grandes dimensiones del cumplimiento programático y normativo, es decir, primero la asociada a las causas estructurales de la deforestación, y segundo la vinculada al diseño y la ejecución correctas de las estrategias, hay una tercera dimensión, la ya mencionada de los problemas derivados tanto de dificultades institucionales como de condiciones de cumplimiento por parte de los propietarios. Este último, en la lógica de un REDD plus, atañe tanto a la certidumbre en el logro de metas comprometidas de emisiones y en el uso de los posibles recursos financieros captados, pero incumbe también al logro de los objetivos de la deforestación cero y a los del desarrollo social de los propietarios.

Esta tercera dimensión del cumplimiento no se trata, por tanto, sólo de un requisito de permanencia en un REDD global, sino en un impulso renovado de aplicación correcta de programas y normas para el desarrollo. En ello se distinguen aquí al menos dos aspectos, relacionados entre sí pero diferenciables para fines operativos. El primero está ligado a los mecanismos y prácticas tanto institucionales como comunitarias necesarias para el cumplimiento normativo, y el segundo a las modalidades utilizadas para pactar, convenir o acordar compromisos entre autoridades y propietarios.

²⁸ Graff, S. 2010. “Elementos de la estrategia nacional REDD+”. Presentación. Curso de conectividad, Estación Chajul, Marqués de Comillas, Chis.

En cuanto al primer aspecto, el debate de REDD en México no parece estar revisando la condición del estado de derecho ambiental y de los recursos naturales, en el sentido de indagar más en el conocimiento acerca del grado en el que se cumple el marco legislativo, reglamentario y normativo, especialmente el forestal, tema en el que algunos estudiosos han insistido, en particular Antonio Azuela^{29, 30}, pero que no ha recibido una atención colectiva suficiente. En este aspecto, los esfuerzos institucionales continúan centrados en indicadores de procesos y no de resultados, y por lo demás, con una tendencia muy irregular en lo que se refiere a las inspecciones, operativos, resoluciones, aseguramientos y otros aspectos con los que se reporta la normatividad forestal³¹. De acuerdo a las pautas globales de REDD, se ha puesto énfasis en los mecanismos de monitoreo del cambio de uso de suelo, tanto a través del Inventario Nacional Forestal y de Suelos, como del monitoreo comunitario, pero no parece estarse abordando el problema del incumplimiento normativo *per se*.

En una estrategia nacional de REDD no se debería minimizar este gran problema. La aplicación de mecanismos para la reducción de emisiones por deforestación y degradación puede fracasar o al menos incurrir en ineficiencias si se opera en las actuales condiciones de ejercicio del marco jurídico y ambiental, y dentro de este, el forestal. El tema podría revisarse partiendo del caso específico de REDD, lo cual ayudaría a enfrentar el reto del cumplimiento.

En cuanto a las modalidades para pactar, convenir o acordar compromisos entre autoridades y propietarios, en la idea de propiciar también un mejor cumplimiento, el problema no se reduce a una formalidad contractual. No se conoce mucho, y la información pública sobre ello es muy limitada, sobre el grado de ejecución de los convenios asumidos entre instituciones y productores en relación a los programas públicos. Para el 2010, las reglas de operación del Programa ProÁrbol especifican que en casos de incumplimientos, y luego de requerimientos para subsanarlos, se establecerán sanciones y en última instancia se abrirán procedimientos para que los recursos presupuestales no restituidos se consideren créditos fiscales según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria³². El convenio de adhesión utilizado en ProÁrbol como modelo es el esquema común de la mayoría de los programas públicos.

Se pueden buscar opciones para mejorar los incentivos de cumplimientos pactados en este tipo de convenios, pero sobre todo, en la perspectiva de una estrategia amplia de REDD, se requiere un modelo de acuerdo más comprehensivo y, en consonancia con su característica intrínseca de largo plazo. Hay al menos dos elementos asociados a este tipo de acuerdos: uno, la necesidad de explorar formas de acuerdo, convenio o contrato que integre los compromisos múltiples que irían asociados a estrategias de REDD y que por tanto involucrarían a diversas instituciones y

²⁹ Azuela de la Cueva, A. 2007. *El cofre vacío: los indicadores de cumplimiento ambiental en México 1996-2006*, México, D.F.: Editorial CEIBA.

³⁰ Azuela de la Cueva, A. 2006. *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al Derecho ambiental*. México: Fontamara/Universidad Nacional Autónoma de México.

³¹ Poder Ejecutivo Federal, 2009. *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*. P. 318.

³² "Reglas de Operación del Programa ProÁrbol 2010". *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2010.

también diferentes fondos, pero sin perder el carácter integral que necesariamente requiere un programa articulado; y dos, la necesidad de vincular REDD a modalidades de contratación que se acercan más a otras opciones ya existentes en México para otros temas. El primer elemento, el de convenios múltiples, está muy vinculado a la propuesta de articulación en los territorios y con los propietarios, consignada en los retos de integración institucional.

En cuanto al segundo elemento, una posible figura puede ser explorada a partir de los contratos de aprovechamiento sustentable de tierras, previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (art. 53)³³, y que puede confluir con lagunas disposiciones aplicables de la Ley Agraria³⁴. Aunque diseñada para otros fines, otra figura que podría adaptarse es la del establecimiento, administración y manejo de áreas destinadas voluntariamente a la conservación, incluida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su sección V³⁵. Se trataría, por supuesto, no del establecimiento de áreas de conservación, sino de una figura de conservación y manejo que otorgue certidumbre de largo plazo al mantenimiento de la cobertura vegetal, lo que por lo demás, está contemplado de diversas formas en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Cuadro 3. Retos de aplicación y cumplimiento. Síntesis.		
1. Asociados a las causas estructurales del cambio de uso de suelo		
2. Vinculadas al diseño y la ejecución correctas de las estrategias		
3. Dificultades institucionales de aplicación y de condiciones de cumplimiento por parte de los propietarios	Mecanismos y prácticas tanto institucionales como comunitarias necesarias para el cumplimiento normativo	A partir del caso de REDD revisar las condiciones de cumplimiento del marco legislativo, reglamentario y normativo ambiental, especialmente el forestal.
	Modalidades utilizadas para pactar, convenir o acordar compromisos entre autoridades y propietarios.	Modelo más comprehensivo de convenio a largo plazo; convenio o contrato integrador de compromisos múltiples; que involucrarían a diversas instituciones y diferentes fondos; otras posibles modalidades de contratación

³³ “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”. *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001. Art. 53, párrafo segundo: “El Gobierno Federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales. El Gobierno Federal, a su vez, cubrirá el pago convenido por los servicios establecidos en el contrato, evaluará los resultados y solicitará al Congreso de la Unión la autorización de los recursos presupuestales indispensables para su ejecución”.

³⁴ Chapela, G. y G. M. Álvarez, 2007. *Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de tierras*. CEDRSSA. Colección Estudios e Investigaciones. Cámara de Diputados.

³⁵ “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”. Sección V, adicionada, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2008. ARTÍCULO 77 BIS.- “Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente:

I.- Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se establecerán mediante certificado que expida la Secretaría, en el cual las reconozca como áreas naturales protegidas...”

4. Consideraciones y recomendaciones sobre integración y coordinación

A partir de los problemas y retos de integración institucional y de políticas de REDD en las dimensiones del diseño programático transversal, la operación de los mecanismos de vinculación y coordinación, y de operación integrada e integración vertical, se pusieron a discusión entre un grupo de expertos los siguientes temas y preguntas³⁶:

- Prioridad y participación en la promoción de REDD: ¿El tema ha adquirido relevancia suficiente, se está promoviendo con liderazgo y desde los niveles de autoridad requeridos, y con la participación ciudadana adecuada?
- Sobre los mandatos de política y programas: ¿Es necesaria la revisión de los programas sectoriales e institucionales aprobados entre 2007 y 2008 y que no alcanzaron a incluir REDD, con vistas a su alineamiento al Programa Especial de Cambio Climático y a la estrategia nacional de REDD?
- Mandatos y asignación de facultades entre organismos públicos: ¿Son coherentes y/o consistentes las facultades de las instituciones involucradas en programas REDD en los distintos niveles según los mandatos de ley, de los reglamentos y de las reglas anuales de operación?
- ¿Cuál de los modelos actuales de coordinación interinstitucional se considera más adecuado para una estrategia REDD+, o en su caso, que innovaciones de coordinación interinstitucional podría requerir REDD+?
- ¿Los instrumentos jurídicos (convenios de coordinación o colaboración, acuerdos generales y otros) que tradicionalmente otorgan formalidad a la coordinación son adecuados como posibles mandatos ejecutivos para una estrategia interinstitucional REDD+?
- ¿La distribución de competencias prevista en la legislación ambiental y forestal, de desarrollo rural y de desarrollo social es funcional para la aplicación territorial de una estrategia REDD+?
- Alineación y convergencia territorial de acciones institucionales: En la lógica del control de los procesos de cambio de uso de suelo, ¿Qué experiencias actuales de planeación de políticas y programas podrían ser útiles para facilitar la aplicación local de una estrategia REDD+?

³⁶ Taller sobre integración institucional para la aplicación de mecanismos REDD+. CEIBA. Tlalpan, D.F. 11 de marzo de 2010. Ver memoria en anexo.

- Programación y ejercicio presupuestal: ¿Qué experiencias actuales podrían ser consideradas para la aplicación de REDD+, en cuanto a programación y alineación de calendarios multianuales, modalidades de aplicación, evaluación y transparencia?

- Interacción e intervención en los espacios institucionales regionales o locales: ¿Qué mecanismos o espacios actuales de interacción federal – estatal – municipal podrían ser considerados útiles en la aplicación coordinada de una estrategia REDD+?

4.1 Prioridad y participación.

Entre los círculos interesados de servidores públicos, negociadores internacionales y agrupaciones sociales el tema de REDD ha ido captando una atención notable y la tendencia reciente hace pensar que el interés será creciente. De acuerdo a diversas opiniones, en cambio, entre las organizaciones y comunidades propietarias de bosques y selvas el conocimiento de REDD parece ser apenas incipiente, si bien no se tienen evidencias bien documentadas. Tratándose de un debate que se ha dado entre un grupo reducido de participantes, no es de extrañar que apenas esté siendo difundido hacia pocos interlocutores y debatido con grupos que ya previamente estaban insertos en los mecanismos de participación de algunos de los programas de PROÁRBOL, en especial los de pago por servicios ambientales.

El estudio “Grado de conocimiento del sector ambiental mexicano sobre la iniciativa REDD”³⁷ recopiló una serie de recomendaciones sobre participación y comunicación generadas por 28 entrevistados entre funcionarios públicos (9), académicos (5), funcionarios de organizaciones ciudadanas (10) y dueños de recursos forestales (4), que están vigentes aún cuando desde la realización del estudio el conocimiento de REDD haya avanzado. Vista la evolución del proceso en los últimos meses, podrían ser pertinentes las siguientes recomendaciones en cuanto a estos aspectos:

- Integrar mejor a las redes consultivas ya establecidas del sector ambiental en el debate y difusión de REDD. Podría considerarse que en la etapa previa hubiera sido prudente mantener la discusión en grupos bien informados, como lo es el Grupo REDD, pero en esta etapa ya puede ser conveniente involucrar no sólo a los consejos del sector forestal en sus distintos niveles, sino también a los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable nacional y regionales y a sus consejos núcleo por estado, así como a la red de participación de las áreas naturales protegidas, entre otros. Lo anterior no implicaría restar intervención al Grupo REDD, sobre todo si éste se vincula formalmente con el

³⁷ ENTE, 2009. Grado de conocimiento del sector ambiental mexicano sobre la iniciativa REDD. WWF – Embajada Británica. 29 de agosto de 2009.

grupo ya formalizado de la CICC, sino abrir canales de interacción con redes como las mencionadas y otras.

- Intensificar el esfuerzo por incorporar a grupos de productores en el proceso, y facilitar y apoyar su intervención para empatar su capacidad con la de los grupos que ya conocen a fondo el tema.
- Considerar con especial cuidado las expectativas que está generando REDD en cuanto a su potencial de beneficios económicos para los propietarios de los recursos naturales, de tal modo que se evite la conformación de demandas sociales desproporcionadas y ello distorsione el diseño de una estrategia REDD, tanto en su fase intermedia como en la formal. Hay indicios de que tal expectativa puede desbordarse, sea por confusiones acerca del carbono a considerar (stocks o adicionalidades), por los referentes de precios en los mercados o por otras razones. Ya en experiencias pasadas en el diseño de programas se ha registrado una relación riesgosa entre expectativas y aceptación y adopción de políticas, lo cual está a tiempo de evitarse en REDD.

El *Readiness Preparation Proposal* presentado en el mes de febrero por CONAFOR al Banco Mundial contempla la realización de estudios para el mejor conocimiento de los grupos de interés, las instituciones locales, factores de riesgo y otros aspectos relacionados con la participación local y de grupos indígenas. También propone estudios para el diseño de consultas nacionales para desarrollar el mecanismo REDD, con una metodología de discusión, difusión y en general la interacción entre sectores para la definición del mecanismo. En todo caso, este proceso sin duda puede enriquecer la participación en el tema.

4.2 Mandatos de política y programas.

La definición de una estrategia nacional de REDD se encuentra sometida a una gran presión ante el objetivo que han fijado diversos actores institucionales por contar al menos con un posicionamiento de política hacia noviembre de 2010. La presión deriva no sólo de los calendarios tan estrechos sino también de la confluencia de varios procesos: por un lado la negociación global que continúa marcada por incertidumbres, y por otro un proceso nacional que no sólo se está definiendo entre instituciones y agentes nacionales, sino también entre éstos y varios organismos multilaterales y de financiamiento. Tratándose de rutas que interactúan pero que también tienen sus propios ritmos, pueden surgir tensiones y omisiones que marcarían la política mexicana de REDD.

El proceso nacional, que se expresa en la figura “Aplicación local de REDD en el ciclo pre y post 2012”, tiene una etapa hasta noviembre de 2010, alimentada con los antecedentes de las negociaciones internacionales y las elaboraciones nacionales desde 2008, y que fueron resumidos en el primer reporte de este Proyecto. La siguiente etapa correría durante 2011, con

la integración formal de una estrategia de acuerdo a los plazos previstos por CONAFOR y el Grupo REDD del Comité Técnico Consultivo del Proyecto Servicios Ambientales del Bosque, y a partir de 2012 podría contarse con una estrategia propiamente dicha, que ya haya incorporado tanto los trabajos preparatorios como los resultados de proyectos piloto y los posibles acuerdos de las negociaciones internacionales.

La anterior es la perspectiva temporal más probable en el proceso nacional para formalizar una estrategia REDD, con la salvedad de que en 2012 no hubiera aún acuerdo global. Ante tal horizonte temporal, parecería recomendable no forzar los ritmos en la formalización de una política por parte del Poder Ejecutivo, ni apresurar las acciones legislativas con vistas a la COP 16 de noviembre de 2010. Ciertamente, no parece viable que los programas sectoriales se reformen y por tanto lo más procedente sería integrar las acciones e instrumentos sectoriales en una política REDD intermedia hasta 2012, y a partir de 2013 avanzar en un programa REDD formal.

Lo anterior no es incompatible con las legítimas previsiones de presentar a la COP 16 diversos avances nacionales alrededor de las negociaciones internacionales de cambio climático, pues estas tienen pleno sentido tanto en la dirección de perfilar acciones nacionales, como de posicionar al país en la dirección de los acuerdos internacionales que han venido discutiéndose desde la COP de Bali y que se orientan a una meta global de estabilización de las emisiones en 450 ppm de CO₂.

Una decisión que parecería razonable podría consistir en formular un posicionamiento nacional o estrategia intermedia de REDD 2010 - 2012, elaborado de manera conjunta entre el CTC-REDD y el GT-REDD de la CICC, y no sólo en el contexto de la COP 16 sino también de la aplicación del PECC y de otros programas relacionados.

Dicha estrategia intermedia de REDD se puede dotar de contenidos principalmente desde las siguientes fuentes:

- las metas del PECC y los avances ya registrados en el proceso mexicano de REDD a partir de 2008;
- los lineamientos para los proyectos piloto;
- las acciones concurrentes de los programas más vinculados al cambio de uso de suelo desde las políticas ambientales, agropecuarias y de desarrollo social, principalmente;
- las acciones ya existentes o en proceso que de acuerdo a las iniciativas globales se perfilan como componentes de las futuras estrategias formales de REDD, por ejemplo las contempladas en el *Readiness Preparation Proposal (R-PP)*³⁸ presentado por CONAFOR al Banco Mundial, u otras asimilables de otras iniciativas multilaterales, por

³⁸ En <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node257>

ejemplo *UN Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*³⁹ (UN-REDD) de FAO, PNUD y PNUMA, y, eventualmente,

- otras aportaciones en curso durante 2010, de la sociedad civil, el sector privado (Iniciativa Mexicana del Carbono) y la del propio poder legislativo en la que sea posible en un marco de interacción entre poderes.

Las principales virtudes de una estrategia intermedia de REDD, además de fungir como posicionamiento nacional en la COP 16 y alentar acuerdos en las negociaciones, tienen relación con:

- el fortalecimiento de la integración de políticas a favor de la deforestación cero;
- un mejor posicionamiento de los programas forestales, de tal modo que inicie su direccionamiento a favor de REDD desde 2010 y en el presupuesto federal de 2011;
- el control de fallas de diseño en políticas de largo plazo y que puedan ser alteradas por el ciclo político de 2011-2012 con los consecuentes costos de incertidumbre;
- un contexto más adecuado para la intervención pública, y sobre todo de los propietarios de los recursos forestales, en el proceso de preparación;
- un refuerzo al cumplimiento de las metas del PECC para 2012, reforzando su vigencia, que llega a 2012, e incluso
- el estímulo a posibles cambios legislativos en una perspectiva integradora de la mitigación y la adaptación.

La preparación de una estrategia intermedia de REDD no sería, por lo demás, una opción inédita. De hecho, fue la ruta seguida, e incluso en mayores lapsos y resultados parciales, que antecedió al PECC, con la Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2007, la presentación de Hacia una Estrategia Nacional de Acción Climática de 2006 y otros antecedentes que datan desde el 2000. En este caso no se trataría de una ruta tan extensa sino de dos tramos, uno en 2010 y otro probablemente en 2012.

Es factible que una estrategia intermedia de REDD propicie un avance en la integración de políticas ambientales, forestales, agropecuarias y sociales para 2011 y 2012, a través de medidas como las siguientes:

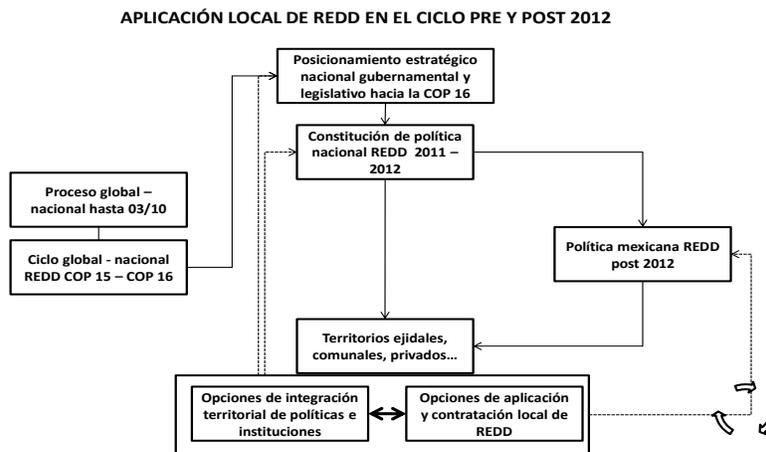
- El acuerdo de programas especiales en regiones seleccionadas por su relevancia para REDD y que alojen proyectos piloto;
- El diseño de reglas de operación conjuntas para dichos programas, alineadas con los principios y compromisos de la CMNUCC y con los avances en las negociaciones de REDD, y con el PECC y otros programas;

³⁹ En <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/tabid/583/language/en-US/Default.aspx>

- Una programación presupuestal para 2011 que propicie la aplicación de dichos programas especiales y reglas de operación;
- Mecanismos adecuados para la aplicación que ya incluyan las medidas de monitoreo y otras que se perfilan como muy probables en REDD, y
- Previsiones de aplicación y cumplimiento adecuadas para los propietarios, ejidos o comunidades participantes en la aplicación.

Lo anterior supone que una estrategia intermedia de REDD aplicable ya en 2011 se ajuste a los calendarios de programación y presupuestación, que implican disponer de diseños y de proyectos ejecutivos para mediados del tercer trimestre del año. Aún así, y considerando los avances que existen en la selección de regiones y proyectos piloto, en el diseño de programas especiales concurrentes, se considera viable la propuesta, siempre y cuando operen adecuadamente los mecanismos y espacios de integración y coordinación interinstitucional, a lo cual se refiere la sección siguiente.

Figura 4. Aplicación local de REDD en el ciclo pre y post 2012



4.3 Mandatos, facultades, modelos de coordinación y competencias.

Ambos temas se encuentran muy relacionados. En general se considera que la falla de integración territorial de políticas se debe no tanto a los mandatos o facultades de las instituciones, sino a las fallas de coordinación. Sí existe, sin embargo, un vacío de facultades expresas hacia dependencias que juegan un papel determinante tanto en la mitigación como en la adaptación, pero que no tienen asignadas explícitamente funciones de cambio climático.

Incluso dentro del sector ambiental en algunos casos no se encuentran claramente delimitadas algunas funciones que ya se ejercen, por ejemplo las de levantar inventarios, reportar ante convenciones, determinar líneas basales, asignar derechos y dimensionar mercados, entre otras. En consecuencia, y por lo que toca a REDD pero más en general para cambio climático, sería deseable avanzar en reformas legislativas, y posteriormente reglamentarias, o en su caso una nueva legislación que explicitaran y precisaran facultades y funciones entre las instituciones participantes.

Para estas reformas se observan al menos dos rutas en el futuro inmediato: incorporar en las leyes sectoriales las disposiciones de cambio climático, o avanzar con una nueva ley más bien de tipo procedimental para facilitar la aplicación de las políticas, pero también que establezca los criterios de estrategias, políticas y programas de mitigación y adaptación, y de la adopción de los instrumentos necesarios y que actualmente no están considerados en la legislación.

El modelo de coordinación para REDD y en general para cambio climático adolece de deficiencias operativas, entre las que se encuentran al menos las siguientes: la baja representatividad de participantes y por tanto la dificultad para asumir compromisos, las resistencias a adoptar decisiones operativas en el marco de la coordinación, los problemas de diálogo entre los espacios consultivos y los grupos de trabajo, la falta de presupuestos propios, y la fragilidad del mandato al depender de un decreto presidencial y no de una ley. Aún así, la experiencia desarrollada en la CICC en el proceso de formulación del PECC y en la adopción del nuevo Grupo de Trabajo de REDD, la hacen la opción más viable para conducir el proceso REDD, aún cuando se requiera mejorar la relación operativa entre CONAFOR y la propia CICC.

Sin embargo, también existe la opción conducir las funciones de coordinación a través de la Junta de Gobierno de la CONAFOR, según el artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y que según el mismo artículo “será la máxima autoridad del organismo y estará integrada por los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Reforma Agraria y Turismo, así como de la Comisión Nacional del Agua”. La presidencia de dicha Junta de Gobierno corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que la constituye en el puente natural para integrar políticas dentro del sector ambiental y hacia las demás instituciones involucradas. Como ya se avanzó en la decisión de instalar el Grupo de REDD en la CICC, esta última opción no parece viable, pero sí lo sería que la Junta de Gobierno de la CONAFOR se asumiera como el órgano conductor de las decisiones de la CICC hacia el interior de la CONAFOR, y también en la línea inversa.

En lo que atañe a la participación regional o local en la estrategia REDD y en general en cambio climático, el problema podría residir en ausencia de un mandato explícito hacia los estados y municipios en lo que se refiere al tema, sobre todo en el caso de los municipios. Por esta razón, en caso de que la decisión fuera iniciar una nueva ley de cambio climático lo más recomendable sería que esta fuera de tipo general, de tal forma que contuviera también atribuciones para estados y municipios. Si una ley así no avanzara, empero, lo que establece la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en cuanto a atribuciones municipales podría ser suficiente, en términos formales, para la aplicación de REDD.

Bajo el modelo de la CICC o a través de otros modelos, los criterios básicos de coordinación podrían ser:

- No sectorizar y fragmentar el tema en su diseño y aplicación,
- Involucrar a las instituciones locales en la aplicación, en su caso con el consecuente desarrollo de capacidades,
- Tomar en cuenta las heterogeneidades regionales y por tanto la posible adopción de formas institucionales diversas de aplicación,
- Enfatizar las relaciones del modelo con las causales de cambio de uso de suelo para incidir en las fuerzas motrices de la degradación y la deforestación.
- Especialmente, tomar en cuenta el carácter temporal de largo plazo que implicaría un programa de REDD, y por tanto asumir la programación multianual como rasgo del modelo de coordinación.

4.4 Alineación y convergencia territorial de acciones institucionales.

La alineación territorial de los programas tiene que ser vista en la lógica del control de los procesos de cambio de uso de suelo, y en ese sentido hay que observar experiencias de planeación de políticas y programas que podrían ser útiles para facilitar la aplicación local de una estrategia REDD+. Hay que recordar, sin embargo, que la intervención directa de los municipios en el control del cambio de uso del suelo es baja o casi nula, no sólo por sus limitaciones en cuanto a capacidades, sino también porque aún cuando parte del gasto público está federalizado, es muy baja la proporción que ejercen los municipios.

El modelo de aplicación local, tanto de ejidos y comunidades como de los municipios y de otros espacios institucionales territoriales, estará directamente relacionado con el modelo de REDD que se adopte y con la forma en que se ejerzan los presupuestos REDD. Serán muy distintas las implicaciones locales de un REDD basado más en el esquema de pago por servicios ambientales que otro basado en el manejo forestal. También serán muy distintas si los recursos se ejercen como pago directo por mantener coberturas vegetales o como ejercicios de bolsas o fondos

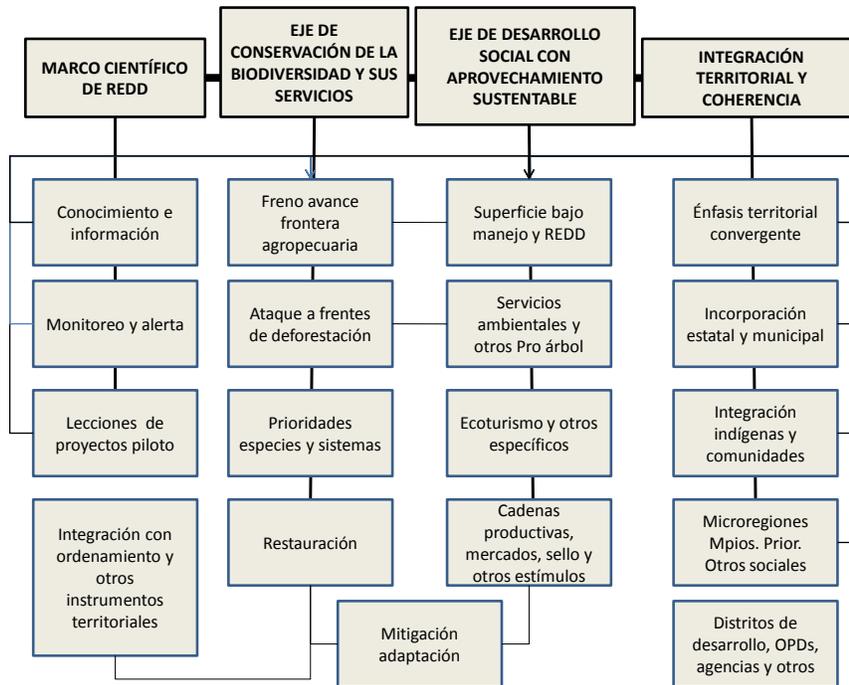
más vinculados al manejo integral de recursos, y esto a su vez tiene relación con la aproximación que se haga a los costos de oportunidad de la reducción de emisiones.

En este Proyecto se asume que dadas las condiciones de la propiedad en ejidos y comunidades, e incluso en la mayor parte de la pequeña propiedad forestal, las contraprestaciones REDD por sí mismas no podrían constituir un estímulo que revirtiera la deforestación. De hecho, desde su propio surgimiento estos esquemas se concibieron como complementarios a los sistemas de manejo y de conservación. En un esquema en el que REDD es visto como un mecanismo o instrumento convergente con otras acciones ambientales, de desarrollo rural y de desarrollo social, desde las comunidades y también desde las instituciones el modelo de contrato o de acuerdo tendría que abordar de forma concurrente los diversos compromisos, alineados hacia el control del cambio de uso del suelo y de la deforestación.

Actualmente los enfoques de los principales programas convergentes en este sentido tienen enfoques y reglas distintas: unos están orientados más hacia las familias y personas, otros más hacia comunidades y unidades de producción. Sus reglas de operación también tienen diferencias, lo mismo que los convenios en los que se establecen derechos y obligaciones de los participantes o beneficiarios de los programas. Para una convergencia de políticas ambientales, agropecuarias y sociales que facilite la aplicación de REDD en una orientación para el control del cambio de uso de suelo, la opción podrían ser unos programas especiales por regiones prioritarias de conservación, aprovechamiento sustentable y en su caso restauración u otros ejes según las características regionales.

Los territorios elegibles, desde la perspectiva de REDD, serían aquéllos que siguen teniendo coberturas vegetales que califiquen y tendencias de deforestación y/o degradación, con poblaciones objetivo que siendo propietarias o poseedoras de los recursos forestales se encuentren aprovechándolos o manejándolos. En la figura 5 se incluyen las actividades o programas que se consideran más relevantes en territorios integrados de los que REDD pueda formar parte, tanto de conservación como de aprovechamiento, junto con algunos rasgos de la propia integración territorial. Como cuerpo principal de dichos programas especiales podrían considerarse los incluidos en la figura 6, que en 2010 están operando con reglas de operación y pueden orientarse de un modo convergente en regiones seleccionadas.

Fig. 5. Principales elementos a considerar en la alineación y convergencia territorial de políticas

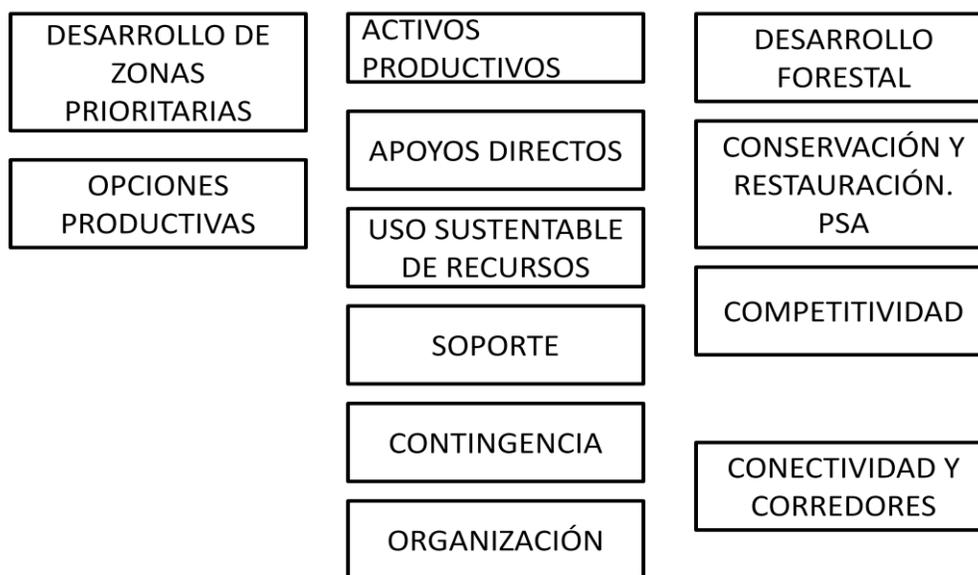


En la perspectiva local la convergencia de programas relevantes en la lógica de REDD tiene implicaciones de alcance regional y también de alcance local para ejidos y comunidades.

En cuanto a los mecanismos o espacios de interacción federal – estatal – municipal que podrían ser considerados útiles en la aplicación coordinada de una estrategia REDD, se encuentran experiencias promisorias, por un lado, mientras que por otro prevalece el rezago municipal en lo que se refiere a la intervención en programas ambientales. Si bien parece haber acuerdo en que una política de REDD exige reformas en los arreglos locales, en la intervención municipal o regional, se considera también que en lo inmediato pueden aplicarse modalidades de colaboración intergubernamental o de concurrencia capaces de impulsar REDD. Se trata de la copiosa experiencia de comisiones, consejos, fideicomisos, programas concurrentes, organismos públicos descentralizados y otros. Por lo que se refiere a programas públicos con arreglos nacionales – locales, se han señalado como posibles referencias los del Fondo Forestal Mexicano, fondos estatales y el Corredor Biológico Mexicano, que ha involucrado a las comunidades en sus acciones.

De entre las figuras posibles en cuanto al gobierno intermunicipal y regional, se han señalado figuras como el organismo público descentralizado formado por los municipios de la Cuenca del Río Ayuquila, que aporta resultados interesantes sobre lo que puede hacerse para que los gobiernos locales trabajen de forma coordinada y eficaz para resolver problemas comunes. El organismo, que partió de una junta intermunicipal ha evolucionado ha ido evolucionando hacia la gestión integrada de programas públicos (ver fig. 6). Si bien este caso no es generalizable permite ver que el bajo desarrollo de capacidades institucionales de la inmensa mayoría de los municipios es una realidad superable con una estrategia basada en intereses comunes, programas estratégicos con permanencia en el tiempo, apoyo técnico – académico y algo de recursos presupuestales.

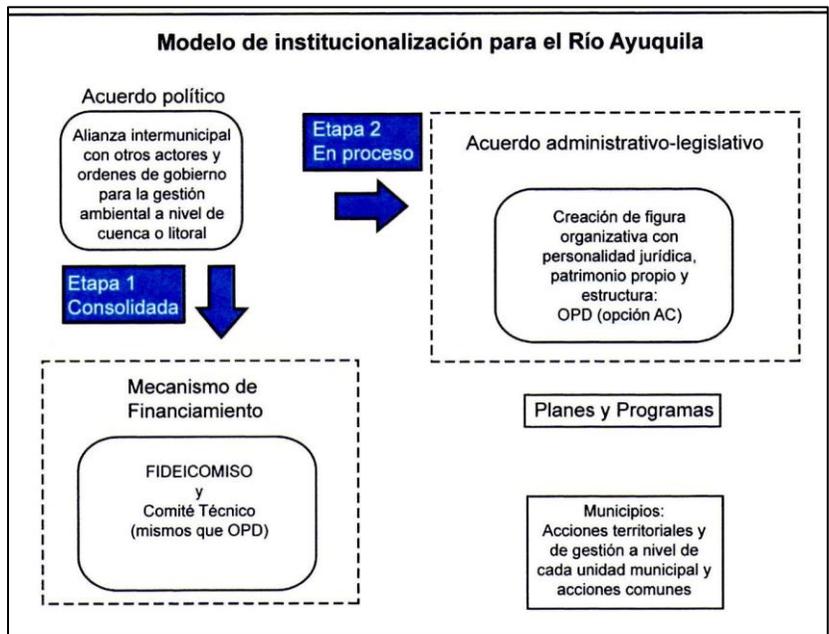
Fig. 6. Principales programas sociales, de desarrollo rural, forestales y ambientales en 2010 con reglas de operación, relevantes para la integración territorial



Se requieren más recursos presupuestales, pero quizá no sea esto lo esencial ni lo primero, pues la detonación es más bien la sinergia intermunicipal basada en intereses comunes y su efecto en la movilización de las energías y esfuerzos, y en los conocimientos de muchos agentes locales que están a la espera de convocatorias serias para resolver problemas públicos. A partir de ello se suman aportes que antes se ejercían de forma dispersa y descoordinada. En el caso de este organismo público descentralizado, se cuenta con un fideicomiso y un comité técnico que permiten operar fondos presupuestales propios y de aportes estatales o federales. Por esta

vía se podrían también manejar programas especiales de conservación y de manejo integrado de recursos, entre los que pudieran asociarse los fondos REDD.

Fig. 7. Modelo de institucionalización para el Río Ayuquila



En tanto las experiencias exitosas de gobernanza intermunicipal no pueden considerarse como representativas, la institucionalidad regional para la gestión de programas integrados de desarrollo como marco para REDD podría promoverse a través de agencias de desarrollo local, sean públicas o público – privadas, o agencias técnicas, para lo cual ya se han probado modelos de acuerdos adaptables a REDD.

Como se resume en el Cuadro 4, para el tema de medio ambiente y recursos naturales la situación y las fallas institucionales generales de estados y municipios revelan un panorama de rezagos, haciéndose cargo de la heterogeneidad estatal y municipal. Para los municipios relevantes para REDD tal diagnóstico es aún más agudo. La trayectoria reciente del fortalecimiento municipal induce al escepticismo en cuanto a las posibilidades de que se acelere el desarrollo de capacidades. En estas condiciones, parecería riesgoso depositar demasiadas expectativas en un papel protagónico de los municipios en una estrategia REDD, aún cuando sea posible fortalecer o activar iniciativas intermunicipales para la aplicación de estrategias en el tema.

En el tema de capacidades, una posible ley general de cambio climático que diseñara un marco adecuado de competencias entre federación, estados y municipios, dispusiera de fondos para

los gobiernos estatales, de una agenda de fortalecimiento de capacidades en cambio climático y de otros criterios a favor de una mayor intervención local, sería un paso muy positivo en la perspectiva de REDD.

Cuadro 4. Capacidades institucionales en medio ambiente y recursos naturales en estados y municipios

ÁREA	SITUACIÓN Y FALLAS
Coordinación	Tratamiento segmentado con instituciones ambientales nacionales. Vacío de interlocución organizada y sistemática.
Financiamiento	Discontinuidad en programas presupuestales estatales y locales; bajo apoyo en desarrollo de capacidades.
Facultades	Vacíos de atribuciones o recursos de gestión y fomento, sobre todo en recursos naturales.
Integración	Efectos ambientales perversos de otras políticas, sobre todo agropecuarias y de infraestructura.
Monitoreo	Vacío de monitoreo integral y basado en indicadores. Avances notables en monitoreo de calidad del aire y en algunos casos estatales en desempeño de políticas.
Procuración	Avances con procuradurías ambientales estatales y algunas municipales; vacíos en justicia ambiental y atención de denuncias.
Inspección	Sin coordinación con cuerpos de seguridad para vigilancia ambiental, municipios sin inspección ambiental o fragmentada (establecimientos por un lado, usos de suelo por otro...).
Administración	Presencia estatal completa con jerarquías en cuatro distintos niveles; existencia formal pero de baja operación en municipios (comisiones y otros).
Legislación	Completa por estados aunque rezagada en la mayoría; sin reglamentación en la mayoría de municipios.
Información e investigación	Pese a fondos mixtos y otras iniciativas, baja interacción con centros de investigación. Más dependencia de consultoría y de prestadores de servicios.
Participación	Presencia general de consejos para organismos nacionales, pero muy débil en canales locales.
Fuente. Provencio, E. 2009. Desarrollo sustentable y gobierno local. Presentación en el VI Congreso del IGLOM. Mazatlán, Sin. Oct. 2 de 2009.	

Además de las implicaciones de alcance regional, en la perspectiva local la convergencia de programas relevantes en la lógica de REDD también tiene implicaciones de alcance local para ejidos y comunidades.

5. Convenios, contratos, derechos y obligaciones.

Habría diferencias entre las actuales formas de acuerdos, convenios o contratos entre instituciones y propietarios de los recursos para la aplicación de programas federales, y los requeridos en una política REDD+. En los cuadros 5 y 6 pueden verse algunas de las obligaciones que adquieren los beneficiarios de algunos programas federales relacionados con recursos naturales, y las sanciones y derechos de los mismos beneficiarios.

Cuadro 5. Obligaciones que adquieren los beneficiarios de algunos programas federales

Programa	Obligaciones
Opciones productivas (SEDESOL) (Sección 3.7 de las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas para 2010)	Aportar información y documentos verídicos
	Dedicar los apoyos a los fines autorizados
	Conservar por 5 años la documentación
	Informar sobre la aplicación de los fondos
	Permitir las verificaciones de cumplimiento
Programas de SAGARPA (Artículo 21 de las Reglas de Operación de los programas de Sagarpa para 2010)	Acudir a ventanillas en las fechas solicitadas
	Entregar la documentación requerida
	Cumplir las características técnicas en la adquisición apoyada
	Aportar las contrapartes que correspondan
	Utilizar los apoyos para los fines autorizados
	Responsabilizarse del buen uso, mantenimiento y conservación de los bienes
	Proporcionar la información requerida
Facilitar las inspecciones	
Programas de CONAFOR. (Artículo 18 de las Reglas de Operación para 2010)	Asistir al lugar designado para la capacitación
	Contratar la asistencia técnica de un prestador de servicios
	Conservar por 5 años los documentos comprobatorios de resultados
	Cumplir con lo establecido en las reglas y con los demás instrumentos que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación
	Aceptar las auditorías y verificaciones
	Destinar los apoyos a los fines establecidos
	Devolver los recursos en casos de sanción con la cancelación del proyecto
Para ejidos y comunidades, entregar relación de beneficiarios indirectos.	

Tanto en lo que se refiere a los derechos como a las obligaciones de los participantes, lo mismo que a las sanciones, los actuales modelos de acuerdo con propietarios en lo individual como con grupos de productores, comparten algunas de las siguientes características:

- Destacan las obligaciones sobre los derechos;
- Se incluyen derechos que ya están contemplados en otras disposiciones, como la no discriminación, el acceso a la información, la audiencia, el uso de recursos de procedimiento o las propias leyes sectoriales;
- Prevalece una presentación confusa entre derechos, obligaciones y sanciones;
- Persisten disposiciones discrecionales en cuanto al establecimiento de sanciones;
- Incluyen acciones de dudosa legalidad en contradicción con los procedimientos administrativos;
- En general, las obligaciones y sanciones no atienden al cumplimiento de los objetivos y criterios sustantivos de los programas y carecen de consecuencias prácticas, y
- Teniendo como referente las reglas de operación anuales, tienen un horizonte temporal de corto plazo, que no atiende los ciclos de mayor alcance de algunos procesos de manejo de los recursos.

Cuadro 6. Sanciones por incumplimiento y derechos de beneficiarios en algunos programas federales

Programa	Sanciones en casos de incumplimiento	Derechos de los beneficiarios
Opciones productivas (SEDESOL) (Modelo de Convenio de Concertación de Agencias de Desarrollo Local y Sección 3.7 de las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas para 2010)	Suspensión de apoyos. Reintegro de recursos a la TESOFE. Otras acciones legales que puedan emprenderse.	Recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad y equitativo, sin discriminación alguna. Solicitar y recibir información sobre el estado que guardan las gestiones que hubieren realizado. Recibir los apoyos conforme a las disposiciones del Programa.
Programas de SAGARPA (Artículo 21 de las Reglas de Operación de los programas de Sagarpa para 2010)	Cancelación del proyecto. Devolución de los fondos. Inscripción en el padrón de quienes pierden el derecho a recibir apoyos. Otras acciones jurídicas que emprenda la SAGARPA.	Recibir respuesta a las solicitudes. Contar con asesoría para formular proyectos. Adquirir el bien o servicio con el proveedor que elija.
Programas de CONAFOR. (Artículos 17, 24 a 26 de las Reglas de Operación para 2010)	Subsanar el incumplimiento dentro de 30 días. Cancelación de proyectos en caso de no subsanar. Devolución de apoyos. En caso de no devolución, crédito fiscal	Recibir los apoyos mediante depósito bancario. Recibir la asesoría y la información necesarias. Presentar recurso administrativo en caso de perjuicio. Otras contenidas en diferentes instrumentos.

En una perspectiva de mecanismos REDD que se inserten en esquemas de manejo integral de recursos y de paisajes rurales, los acuerdos de aplicación podrían tener como referente los siguientes criterios:

- Un diseño formal y técnico que permita la operación a largo plazo, en tanto los compromisos REDD serían multianuales;
- Especificación de compromisos y obligaciones institucionales y de las agencias operadoras de mercados de carbono, así como de los responsables del monitoreo y la evaluación;
- Un horizonte de mayor alcance en los compromisos de financiamiento para afirmar la viabilidad del manejo integrado de recursos y paisajes;
- Mecanismos operativos que permitan la compensación de recursos financieros para equilibrar los presupuestos de las unidades de producción de tal forma que no se ponga en riesgo el compromiso de REDD;
- Salvaguardas que protejan a las unidades de producción, ejidos y comunidades de contingencias que pongan en riesgo las metas REDD;
- Disposición efectiva de seguros y fianzas;
- Disposición de garantías que por parte de los propietarios;
- Mecanismos efectivos para el desarrollo de capacidades, entre ellas para la intervención en el monitoreo;
- Medidas para asegurar el cumplimiento y la aplicación programática y normativa, tanto en lo que se refiere a la vigilancia con participación de los propietarios, como al control de los aprovechamientos ilegales de recursos y otras conductas delictivas;
- Mecanismos para asegurar la aplicación concurrente e integrada de las políticas relevantes para el cumplimiento de REDD;
- Previsiones para que no se vean afectados los derechos de propiedad y de acceso, al tiempo que los propietarios asuman efectivamente los compromisos REDD;
- Previsiones para que se cumplan co - beneficios de los propietarios sin mermar el cumplimiento de las metas REDD ni las legítimas expectativas sociales de las comunidades.

6. Aspectos operativos del modelo de aplicación

Los criterios expuestos en la sección se anterior orientaron las siguientes tres preguntas que se discutieron en el segundo taller desarrollado en el proyecto⁴⁰:

⁴⁰ Taller CEIBA – USAID sobre modelos contractuales para la aplicación local de mecanismos de REDD. Tlalpan, D. F., 7 de junio de 2010. Ver memoria en anexo.

- ¿Cuáles son los aspectos clave del marco o modelo local de políticas públicas de protección y aprovechamiento de recursos naturales que debería guiar el instrumento de acuerdo y contratación de REDD?
- ¿Qué lecciones ofrecen los programas de servicios ambientales para el diseño de un modelo de acuerdo y contratación de REDD?, y
- ¿Cuales se considera que son las características y componentes básicos que podría tener el instrumento de acuerdo y contratación de REDD con una comunidad o ejido?

Las respuestas a estas preguntas, sirvieron de base para la identificación de los requisitos operativos de un modelo de aplicación de REDD, y que se exponen enseguida.

6.1 Características generales.

- Tomar las previsiones necesarias para no mezclar los convenios, acuerdos o contrato de REDD con las reglas de operación en sentido estricto, aunque tengan áreas de confluencia o incluso de coincidencia. Las reglas tienen un alcance general, aplicable a todo tipo de regiones y sistemas de producción, mientras que sin perder los aspectos comunes de alcance nacional que requiere una política, los acuerdos deberían ser lo más específicos que sea posible para captar las necesidades locales.
- Del mismo modo, también es necesario diferenciar los convenios, acuerdos o contratos de REDD con los programas de mayor alcance en los que se inscribiría una estrategia de reducción de emisiones por deforestación y degradación. Este punto se abordará en el apartado siguiente.
- Si bien un acuerdo, junto con las reglas que requiere su operación, es un instrumento específico de ejecución de una estrategia, es recomendable verlo en una perspectiva más amplia de fortalecimiento de las capacidades sociales para la sustentabilidad, por su potencial sistematización de prácticas de seguimiento, evaluación, control, interacción y otras entre unidades de producción o familias, entre éstas y la comunidad o ejido, las instituciones estatales y nacionales e incluso en la vinculación con programas de mayor alcance.

En este sentido, los convenios, acuerdos o contratos, así como las reglas de operación asociadas a los programas, pueden ser consideradas no sólo en su necesidad para aplicar proyectos de escala nacional y para controlar el cumplimiento de la normatividad, sino también como medio para impulsar nuevos órdenes de asociación y cooperación local que sean favorables a la sustentabilidad, y en consecuencia como vehículos que pueden propiciar el surgimiento o la consolidación de figuras institucionales locales, más allá de su valor per se como prácticas funcionales para el manejo de un recurso o para la ejecución de un programa público.

Lo anterior sería conveniente, en particular, para balancear la lógica de diseño y ejecución de REDD+, desde su inicial visión arriba – abajo originada en su condición de instrumento derivado

de una negociación internacional, hacia su equilibrio con una visión abajo – arriba requerida al considerar las peculiaridades de las realidades locales en que se aplicará REDD+. Dicho equilibrio se ha considerado abundantemente en el proceso de negociación internacional, y supone una complementación, no una contraposición de enfoques.

- Equilibrar derechos y obligaciones de los participantes, así como entre las instituciones y las comunidades. El sentido de este aspecto tiene relación con el acusado sesgo que sigue prevaleciendo en muchos programas públicos, cuyas reglas destacan sobre todo las obligaciones y compromisos operativos de los participantes, sobre los derechos específicos.

En este aspecto, el reto de un modelo de aplicación de REDD+ reside por un lado en la necesidad de captar adecuadamente la intrincada relación de procesos causales del cambio de uso de suelo de tal modo que las previsiones para el cumplimiento no se conciban sólo como un problema formal o jurídico, ni sólo como un resultado de los incentivos y estímulos derivados de la remuneración por conservar. Por otro lado, hay también un reto en cuanto al abordaje de los compromisos de los participantes, trascendiendo acuerdos formales que de entrada parecen asumir la falta de consecuencias en caso de incumplimiento.

6.2 Alineación de políticas, manejo integrado y co – beneficios.

Siguiendo la pregunta sobre los aspectos clave del marco o modelo local de políticas públicas de protección y aprovechamiento de recursos naturales que debería guiar el instrumento de contratación de REDD, se plantea la necesidad de distinguir los diferentes planos, pero también las interrelaciones que existen entre programas y acuerdos de aplicación.

En su sentido amplio, el convenio o contrato es por definición un instrumento que expresa los requisitos formales de una relación entre partes, sean las obligaciones o los derechos, plazos y sanciones de cumplimiento, medios de solución de controversias y otros aspectos necesarios para que el arreglo mutuo sea exigible y se cumpla la obligación asumida sobre la cosa determinada. Sin embargo, en el alcance de un arreglo contractual de la dimensión que suponen los objetivos de REDD+, “la cosa determinada” específica, aparece un conjunto de peculiaridades cuya expresión formal supone dificultades para ser captada en contratos clásicos, si bien tiene antecedentes diversos en muchos países bajo formas mixtas entre el aprovechamiento y la prestación de bienes o servicios ambientales⁴¹.

Algunas de esas dificultades tienen relación con la forma en que el arreglo contractual debe dar cuenta de los programas orientados a impedir los cambios de uso de suelo que favorecen la deforestación y la degradación, y con los mecanismos operativos que permitan la compensación o complementación de recursos financieros para equilibrar los presupuestos de

⁴¹ *FAO, s/f*. Principios de administración pública para concesiones y contratos relativos a los bosques estatales. *ESTUDIO FAO MONTES*, 139. En <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y1398S/y1398s00.htm#toc>

las unidades de producción de tal forma que no se ponga en riesgo el compromiso de REDD. También se relacionan con los horizontes de mayor alcance en los compromisos de financiamiento para afirmar la viabilidad del manejo integrado de recursos y paisajes, y con la especificación de co - beneficios sociales y ambientales que no mermen el cumplimiento de las metas REDD ni las legítimas expectativas de las comunidades.

En esta tesitura se plantean los siguientes aspectos:

- En cuanto al contexto: considerar las opciones de interrelación entre los programas y los arreglos contractuales, de tal modo que éste último instrumento no se excluya de las acciones públicas que se requieren para frenar el cambio de uso de suelo y cumplir con los co – beneficios sociales y ambientales, aún cuando su objeto preciso sea especificar las reglas asociadas al mecanismo REDD+. También, considerar un arreglo flexible y de nivel múltiple, que por un lado se inscriba en programas especiales e integrados aunque los apliquen instituciones distintas a las ambientales y de bosques.
- En cuanto al acotamiento, diferenciar bien el papel que se le asigna a REDD+ en el cumplimiento de las metas de deforestación y degradación, de tal modo que los compromisos y las obligaciones de quienes intervengan, se puedan asignar de forma correcta en función del peso específico complementario que en realidad tendrá esta estrategia en el medio rural mexicano.

REDD+ en su expresión formal tiene que considerar dos ejes de la escala programática que van más allá de su fin específico: El eje de conservación, sobre todo en cuanto al freno al avance de la frontera agropecuaria y el ataque a los frentes de deforestación, y el eje de desarrollo, con el manejo sustentable, la protección de servicios ambientales y los aprovechamientos productivos sustentables, el ecoturismo y otras actividades compatibles específicas por regiones. Ambos ejes tienen vinculación con diversos criterios rectores que permitan pasar a sistemas de producción sustentables, a partir del freno a la deforestación como primer paso.

- Tomar en cuenta esa interrelación entre la escala de los programas y la escala concreta de REDD+ supone ver el arreglo contractual no sólo como el paso formal de ejecución, sino como un compromiso de mayor envergadura entre el estado y los productores, donde el estado sería no sólo el garante para que las instituciones cumplan las tareas programáticas que supone el control de la deforestación, sino también el corresponsable subsidiario de los participantes, dado el carácter difuso de los procesos de cambio de uso de suelo y de otros cuya responsabilidad no puede ser atribuida solo a los propietarios o poseedores de los bosques y selvas.

6.3 Horizonte temporal.

En el esquema ideal, los arreglos de REDD+ suponen un diseño formal y técnico que permita la operación a largo plazo, dados los compromisos multianuales por mantener superficies íntegras de bosques y selvas, y también por la necesidad de sostener a largo plazo el control de las fuerzas locales que generan cambios en el uso del suelo. Esto supone un cambio muy relevante en comparación con muchos otros convenios o acuerdos entre las instituciones y los grupos de productores, pero que tiene antecedentes diversos en México.

La duración de los acuerdos no se ha especificado aún, y los periodos de diversos proyectos, al menos en América Latina, se han planteado desde 7 hasta 44 años, con una media de 21 años⁴². El horizonte temporal supone previsiones de permanencia que variarán notablemente según las dimensiones de las propiedades, los costos de oportunidad y de operación, los riesgos de incumplimiento y otros factores. En todo caso, se registran al menos las siguientes necesidades:

- Prever disposiciones para facilitar cambios operativos que permitan sostener los compromisos REDD+ ante la aparición de eventualidades que los pongan en riesgo, no sólo las climatológicas sino también otras relacionadas con cambios institucionales y de políticas.
- Prever medios de alerta temprana que den cuenta del surgimiento de factores que supongan adaptaciones eficientes a los arreglos contractuales. Este aspecto debe ser considerado como parte de las necesidades de monitoreo y verificación, no sólo de la cobertura vegetal, el carbono y los otros aspectos intrínsecos de REDD+, sino también de factores exógenos que se identifiquen como críticos, por ejemplo los precios de alimentos o materias primas, tasas de interés y otros que de hecho modificarían las estimaciones iniciales de costos de oportunidad.
- En caso de que por distintos motivos, incluyendo posibles restricciones gubernamentales para asumir compromisos de largo alcance, los arreglos deberán considerar previsiones para asegurar la permanencia y la renovación de los acuerdos de los ejidos y comunidades involucradas en REDD+, evitando la elevada tasa de salida que hasta ahora se ha registrado en los acuerdos de servicios ambientales.

6.4 Obligaciones, aplicación y cumplimiento

En tanto que REDD, al menos en sus inicios y por lo que hasta ahora se ha discutido, no tiene previsto un marco jurídico propio, sus obligaciones y responsabilidades deberán ajustarse a las previstas en las leyes y códigos. Formalmente, estas serían suficientes para evitar la deforestación y la degradación, de acuerdo sobre todo a la Ley General de Equilibrio Ecológico y a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Por coherencia básica, las obligaciones de los participantes deberán estar alineadas a estas y las otras leyes aplicables.

⁴² TNC – IDESAM, 2009. Casebook of REDD projects in Latin America.

- En lo sustantivo, para participantes e instituciones en sus respectivos ámbitos, los compromisos se relacionan con la:
 - No tala,
 - No quema,
 - Reconversión productiva,
 - Restauración y reforestación tierras degradadas,
 - Conservación de biodiversidad y recursos naturales, y
 - Organización del espacio productivo.

Estos compromisos se vinculan al marco de integración de políticas y de co – beneficios que debe estar asociado a los arreglos contractuales.

- Para las instituciones que están obligadas a verificar e inspeccionar el cumplimiento de los compromisos u obligaciones legales, los arreglos podrían prever disposiciones especiales que faciliten la aplicación jurídica, bajo las figuras de vigilancia participativa.
- El arreglo debe tomar en cuenta la diferencia en los posibles incumplimientos legales en general, de aquéllos específicamente vinculados a REDD+. De los primeros deberán ocuparse las instituciones facultadas para vigilar la aplicación, de los segundos deberán ocuparse los mecanismos que la estrategia de REDD+ prevea y que se incluya en los propios arreglos.

6.5 Salvaguardas

Los arreglos deberán considerar dos tipos de salvaguardas: las que protejan a las unidades de producción, ejidos y comunidades de contingencias que pongan en riesgo las metas REDD, y las disposiciones posibles de garantías o equivalentes por parte de propietarios. En ambos casos habrá que considerar los niveles sostenibles de costos. Para los proyectos en marcha en otros países latinoamericanos⁴³, sólo el costo de generación promedio es de us\$3.49/tCO₂e.

En el supuesto de que los costos promedios de proyectos en México se acercaran a este nivel, se trataría de un monto elevado que probablemente en varios casos hiciera negativa la relación beneficios/costos. La consideración básica es que la aplicación de salvaguardas como fianzas o garantías vendría a encarecer aún más estos costos de generación.

En todo caso, se requerirán previsiones para:

⁴³ Ibid.

- Deslindar responsabilidades en caso de que los incumplimientos se originen en factores climatológicos o por alteraciones de los mercados;
- Precisar los supuestos en que las responsabilidades sean atribuibles directamente a los propietarios o poseedores, en cuyo caso la aplicación de garantías o equivalentes no debe entrar en contradicción con la protección de sus derechos de propiedad.

En todo caso, se debe tener presente que los casos en que está prevista la constitución de fondos de garantías por parte de los núcleos agrarios en la legislación, se refieren a necesidades para hacer frente a obligaciones crediticias. De igual modo, los casos en que se contempla el otorgamiento de garantías con el usufructo de tierras, tanto de uso común como de las parceladas, se refieren a operaciones de crédito o a relaciones comerciales.

6.6 Monitoreo, reporte y verificación

En este aspecto, y para los fines de los arreglos de REDD+ con ejidos y comunidades, la implicación principal tiene relación con:

- el involucramiento y los compromisos de las comunidades y ejidos, sobre todo en su colaboración en el monitoreo y la verificación de campo, y en todo caso a las necesidades asociadas de desarrollo de capacidades y también de contraprestación, y
- La especificación de los compromisos que supondrá para los técnicos tanto de las instituciones como de subcontratistas o de terceras partes que intervengan en el MRV y que llevarán a cabo trabajos en las comunidades.

6.7 Derechos de propiedad

El debate internacional sobre REDD+ ha destacado la protección de los derechos de las comunidades a sus tierras y recursos, lo que en el caso mexicano contempla tanto a las comunidades indígenas como al área común de los núcleos ejidales. La elevada proporción de bosques y selvas que se encuentra en estos supuestos de protección en México es una razón por sí misma para otorgarle relevancia al tema, pero lo es más aún el motivo de la importancia histórica que posee la propiedad del suelo entre ejidos y comunidades indígenas. Hasta ahora no se ha sugerido que los mecanismos REDD+ para México vayan a poner en riesgo los derechos de propiedad de ejidos y comunidades, pero aún así es necesario considerar algunas previsiones, entre ellas las siguientes.

- La legislación agraria establece claramente que en los bosques o las selvas tropicales será nula la asignación de parcelas, lo que implica que al menos en estos ecosistemas, donde los manchones mejor conservados se encuentran en áreas de uso común, REDD+ deberá operar con arreglos de manejo común y a la vez de respeto a reglas consuetudinarias por las que de hecho se han establecido restricciones al acceso.

- En los casos en que REDD+ se articule con formas de aprovechamiento sustentable, sin embargo, y sobre todo en los casos en que se concrete en áreas ejidales parceladas o que ya pasaron a ser de dominio pleno, será necesario diferenciar el tipo y nivel de compromiso a establecer por los participantes, lo que supondrá un tratamiento diferente al de las comunidades indígenas y a las áreas comunes de los ejidos.
- Adicionalmente, en los casos de comunidades indígenas, los arreglos deberán incluir previsiones para recabar el consentimiento previo informado, lo cual, además de cumplir con acuerdos internacionales propiciaría un escenario más adecuado para lograr los objetivos de REDD+.

7. Consideraciones finales

Como se argumenta en este reporte, los instrumentos para acordar REDD deben ser vistos como un instrumento jurídico que exprese el nuevo arreglo institucional que supone este mecanismo. Con el uso de la categoría de contrato en lugar de la de convenio se estaría poniendo un énfasis mayor al hecho de que el instrumento genera derechos y obligaciones que tienen nuevas formas de exigibilidad que no suelen estar presentes en las formas usuales de relación entre el sector público y el sector social.

Conviene recordar que existe una cierta tradición en el sentido de recurrir a la categoría de convenio para la asignación de recursos públicos a organizaciones comunitarias, y que esa tradición se ve reforzada por el lenguaje del sistema nacional de planeación democrática, que ha hecho de esa categoría el instrumento por excelencia de la vertiente de “concertación” para llevar adelante las políticas públicas expresadas en planes y programas. Sin embargo, ello no significa que los proyectos no puedan llevarse a cabo mediante contratos.

De entrada, no hay nada en la doctrina jurídica que represente un impedimento para utilizar la categoría de contrato. En todo caso, lo importante es esclarecer cuáles son los elementos constitutivos del instrumento, que pueden darle el perfil de un contrato: los sujetos contratantes y el objeto del contrato. Su revisión nos permitirá no solo confirmar que se cuenta con los elementos que definen la naturaleza jurídica del contrato, sino también hacer visibles algunas de sus particularidades como instrumento de REDD.

Por lo que se refiere a los sujetos, es importante hacer notar que, por el lado de “las comunidades”, puede existir una enorme variedad de ellos, desde núcleos agrarios (ejidos y comunidades) hasta organizaciones formadas por individuos que pueden o no ser parte de núcleos agrarios y que pueden poseer tierras sujetas a diferentes regímenes de propiedad. Esta diversidad puede dar lugar a contratos con consecuencias distintas, pero todas esas variedades pueden, en principio, suscribir contratos para proyectos REDD. Existen sólo dos consideraciones que habrá que tener en cuenta.

Primero, en el caso de organizaciones distintas a los núcleos agrarios, es preciso que se acredite que la organización tiene condiciones jurídicas para asumir los compromisos de un proyecto REDD. Esto significa que no bastaría con que el proyecto sea compatible con el

objeto social de la organización, sino que tiene que acreditarse que la organización tiene la posesión de la tierra derivada de un título legítimo.

Segundo, por lo que se refiere a los núcleos agrarios, la propia legislación agraria habilita a los ejidos para adoptar una amplia gama de obligaciones, con lo que les reconoce una amplia facultad contractual. En virtud de que los contratos REDD no implicarán entregar la propiedad de la tierra en garantía, al menos en el caso de los núcleos agrarios, esas obligaciones también podrán ser asumidas por las comunidades.⁴⁴

En lo que se refiere al objeto de los contratos, debe decirse que a pesar de tratarse de obligaciones poco usuales, ya que no se traducen en la entrega de una cosa determinada, dichas obligaciones entran perfectamente en la teoría jurídica tradicional, como simples obligaciones “de hacer” y de “no hacer”.

Efectivamente, el catálogo de obligaciones que consignarán los contratos, que se describen más arriba, incluyen tanto obligaciones de carácter pasivo (como no talar o abstenerse de hacer ciertos usos del fuego) como otras de carácter más activo (como las relativas al manejo de ciertos recursos naturales propias de cada proyecto). En todo caso, y más allá de que tanto derechos como obligaciones, en tanto conforman el objeto del contrato, tienen que estar rigurosamente definidas, lo importante es que el contrato haga referencia explícita a un estado de cosas que es el propósito último del contrato. Nos referimos al estado de conservación de los ecosistemas, que debe servir como referente para evaluar los resultados del ejercicio.

Como resultado de lo anterior, puede distinguirse entre el objeto y el objetivo del contrato. El primero estará conformado por el conjunto de derechos y obligaciones que las partes están creando a través del mismo, y el segundo por los propósitos que persigue y cuya evaluación será un elemento fundamental para su renovación en el futuro.

En suma, existen los elementos jurídicos necesarios para utilizar la figura del contrato para llevar adelante los proyectos REDD. Conviene aclarar que, en términos de técnica jurídica, no existe una diferencia relevante entre la figura del convenio y la del contrato que pudiese ser relevante en este contexto, en la medida en que ambas generan efectos jurídicos a partir de un acuerdo de voluntades. Sin embargo, existe una diferencia de carácter simbólico entre ambas, que no es trivial si se piensa en el modo en que el instrumento podrá ser percibido por los actores. Como se sabe, históricamente se ha usado la figura del convenio como forma de asignación de recursos públicos en un contexto en el que las obligaciones de los “beneficiarios” o bien eran muy débiles, o su incumplimiento no acarrearía consecuencias palpables para los responsables. Ya que ahora de lo que se trata es de crear un instrumento a través del que las comunidades locales asuman compromisos creíbles, acompañados de consecuencias claras en caso de incumplimiento, acudir a la figura del contrato puede ser una manera de nombrar esta nueva forma de relación.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, los artículos 107, 46, 51 y 56 de la Ley Agraria.

Una de las cuestiones que han aparecido con claridad en la discusión del tipo de instrumento que debe utilizarse para los proyectos REDD es que no se trata en todos los casos del mismo tipo de sujeto jurídico el que podrá aparecer como representante de la comunidad local, lo que implica que puede haber diversos tipos de contratos. Desde luego, un interlocutor por excelencia, aunque no necesariamente el más frecuente, será un núcleo agrario (ejido o comunidad). Como se indicó anteriormente, la ley les habilita para asumir compromisos legales respecto del manejo de sus recursos. En esos casos, bastará con constatar que los contratos respectivos han sido discutidos y aprobados por la asamblea, a fin de asegurar que cuentan con la legitimidad local necesaria.

Sin embargo, un gran número de experiencias de organización comunitaria para el manejo de recursos en núcleos agrarios se ha dado mediante la creación de entidades distintas al núcleo –el caso más generalizado es el de la explotación comunitaria de los bosques en ejidos y comunidades, que normalmente ha implicado la creación de una organización que agrupa a una parte de los ejidatarios y/o comuneros, pero no necesariamente a todos ellos. En esos casos, habrá que adoptar una serie de previsiones, en virtud de que el sujeto contratante no es, en rigor, el propietario de los recursos cuyo manejo o conservación es nada menos que el objeto del contrato. Por ello, el texto del contrato tendrá que dejar constancia de que la organización cuenta con la autorización del núcleo para desarrollar proyectos en sus tierras y habrá que poner especial cuidado a las eventuales diferencias que podrían surgir entre la organización y aquellos miembros del núcleo que no sean miembros de la misma. Para estos efectos, no parece suficiente contar con la simple anuencia o autorización del comisariado ejidal o de bienes comunales, sino que sería necesario obtener un acuerdo de la asamblea respectiva.

Por otra parte, pueden existir, aunque ello no sea tan frecuente, organizaciones que operen en tierras sujetas a un régimen distinto del ejidal y del comunal, que tengan capacidad suficiente para asumir compromisos respecto de las mismas. Esta posibilidad debe contemplarse dado que, en rigor, nada impide que existan tierras de propiedad particular o de alguna entidad o dependencia públicas, en las que se haya habilitado a alguna organización social para el manejo o la conservación de las mismas, independientemente de si los miembros de la organización tienen al mismo tiempo algún derecho de propiedad sobre la tierra. En esos casos tendría que aplicarse la misma prevención que en los anteriores; es decir, si la organización muestra que la persona física o moral propietaria de la tierra le ha otorgado derechos suficientemente amplios de uso o aprovechamiento de la tierra para asumir compromisos propios de un proyecto REDD, dicha organización podría fungir como signataria del contrato correspondiente.

Una diferencia significativa que surge entre el régimen de propiedad particular y el de los núcleos agrarios, radica en la posibilidad de que, en el primer caso, la propiedad puede ser ofrecida como garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato. Sin embargo, esa posibilidad no debe conducir a que, en todos esos casos se recurra a dicha posibilidad. Más bien, parece razonable que esa posibilidad sólo se prevea cuando el propietario no esté en una situación de vulnerabilidad social tal que, con la eventual pérdida de la propiedad de la tierra, pudiese quedar en una situación de pobreza.

En suma, el diseño de los contratos deberá variar en función de tres grupos de sujetos de derecho que en principio es posible identificar, y a los cuales corresponden tres tipos de contratos: 1) contratos con núcleos agrarios respecto de tierras de su propiedad; 2) contratos con organizaciones formadas por miembros de núcleos agrarios, sobre tierras propiedad de dichos núcleos; y 3) contratos con organizaciones con atribuciones para operar en predios de propiedad particular o de cualquier otro régimen distinto al de los ejidos y las comunidades.

El problema más arduo en el diseño del instrumento es el del incumplimiento, en vista de que existe toda una tradición en la que las transferencias derivadas de programas gubernamentales son vistas como mecanismos de compensación de la pobreza rural y no como la contraparte de auténticas obligaciones, por lo que su incumplimiento suele no acarrear consecuencias para los responsables. Para que el nuevo instrumento represente un verdadero cambio de rumbo en este sentido, se requiere adoptar y hacer explícitas algunas estrategias.

En primer lugar, hay dos extremos que deben evitarse. Por un lado, las estrategias para hacer cumplir los contratos no deben acarrear ningún tipo de criminalización de los miembros de las comunidades. Pero al mismo tiempo debe evitarse la lectura de que a través de los contratos se está negociando el cumplimiento de la ley. Para ello, la redacción de los mismos debe dejar bien claro que los miembros de las comunidades reconocen, respecto de los ecosistemas, un conjunto de obligaciones derivadas de la ley. Tales obligaciones pueden ser mencionadas en los contratos, pero deben estar expresamente vinculadas a la ley, cuya vigencia no termina con la eventual terminación de los contratos. Las obligaciones que adquieren por virtud de los contratos consisten más en una especie de “vigilancia activa” que en simplemente abstenerse de realizar determinadas actividades. Como consecuencia de esta estrategia, los contratos pueden incluir la obligación de presentar las denuncias correspondientes cuando se estén llevando actividades contrarias a los objetivos del proyecto REDD.

En segundo lugar, es preciso procurar que los contratos sean difundidos en espacios públicos en los que un conjunto de actores externos a las partes conozcan el contenido de los mismos y puedan señalar los incumplimientos. Los proyectos son algo que incumbe al público en general y no sólo a las partes; tienen que ser vistos como parte del acervo institucional de la región. Se trata de desarrollar una estrategia de *publicidad* de los contratos, no en un sentido propagandístico, sino en el sentido de ubicarlos en un contexto en el que la comunidad en su conjunto (pero sobre todo otros actores interesados en la conservación en el plano regional) puedan invocar el contrato como se invoca a la ley, es decir como parte del orden local.

Así, en los contratos se puede hacer explícito que, además de las partes que suscriben el contrato, existen actores que operan en la misma región, que pueden ser invitados como testigos y a quienes puede reconocerse el derecho a conocer los avances del proyecto, así como el de pedir cuentas a las partes en casos de incumplimiento. En todo caso, lo anterior incluye a las autoridades municipales y a cualquier otra organización, tanto gubernamental como no gubernamental, cuya función u objeto social sean compatibles con los objetivos del proyecto REDD respectivo.

En tercer lugar, los contratos pueden incluir, entre las consecuencias en casos de incumplimiento, un “etiquetamiento” como resultado del cual la organización contratante no pueda acceder, durante un determinado plazo, a otros fondos gubernamentales. Evidentemente, esta previsión no podría ser aplicada a programas de servicios básicos.

Por último, los contratos pueden prever instancias para procesar los conflictos en casos de incumplimiento, donde se lleven a cabo funciones de mediación, a fin de mantener el diálogo entre las partes, antes de desplegar acciones de carácter punitivo.
